

*Diego Alcolea Navarro**

LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DE
DEFENSA NACIONAL

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DE DEFENSA NACIONAL

Resumen:

Este trabajo realiza un estudio comparado de las estrategias de defensa nacional de Francia, Reino Unido y Estados Unidos a través de un modelo marco de aproximación estratégica a la seguridad. Las conclusiones obtenidas a lo largo del mismo nos proporcionan unas pautas generales que podrían ayudar a definir la aportación del Ministerio de Defensa a una hipotética estrategia española de defensa.

Abstract:

This paper carries out a comparative analysis of the France, UK and USA National Defense Strategies under a common security approach strategy model. The conclusions of this analysis provide some ideas that could help the Department of Defense to define its contribution to a hypothetical Spanish Defense Strategy.

Palabras clave:

Estrategia, defensa, anticipación, conocimiento prevención, protección, disuasión, intervención.

Keywords:

Strategy, defense, anticipation, knowledge, prevention, protection, deterrence, intervention.

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

INTRODUCCIÓN

El concepto de seguridad nacional ha evolucionado en los últimos años ya que como dice la Estrategia Española de Seguridad: "...los límites entre la seguridad exterior e interior se han difuminado. La seguridad hoy no se puede compartimentar, con amenazas y riesgos que se retroalimentan unos a otros y trasciende fronteras..."¹. Lógicamente esta nueva amplitud de la seguridad nacional ha traído consigo un cambio en el concepto de defensa nacional, debido a que, como nos recordaba hace algunos años el general Ballesteros "...la seguridad es una meta a alcanzar mientras que la defensa es un medio, que tiene por finalidad última conseguir o restablecer un cierto grado de seguridad..."².

En esta situación de fluctuación, el nuevo Presidente del Gobierno anunciaba en su discurso de investidura que "en política de defensa siempre actuaremos con el principal partido de la oposición. Con él definiremos, en cada caso, las líneas esenciales de la Estrategia de Defensa Nacional y la eventuales actuaciones en el exterior"³. Si bien nuestra normativa no contempla la publicación de una Estrategia de Defensa Nacional, estas palabras del Presidente español, y el hecho de que el Partido Popular impulsará en el año 2003 la Revisión Estratégica de la Defensa, hacen interesante la realización de un estudio que nos permita conocer las iniciativas adoptadas por algunos países de nuestro entorno en el ámbito de su defensa nacional⁴.

Este análisis nos puede permitir descubrir la orientación que cada uno de ellos da al concepto defensa nacional, qué modelos estratégicos utilizan para afrontar los nuevos riesgos y amenazas, cómo y con qué herramientas pretende hacerlo y, de manera particular, cómo afectarán estas decisiones a la estructura y capacidades de sus Fuerzas Armadas. El enfoque elegido para la realización de este estudio se basa en la comparación de diferentes

¹ Gobierno de España. (24 de Junio de 2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Obtenido de <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/D0D9A8EB-17D0-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/0/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf>.

² Ballesteros, M. A. (2003). Las Estrategias de Seguridad y Defensa. En M. d. CESEDEN, *Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI*.

³ Rajoy, M. (19 de Diciembre de 2011). Discurso de Investidura del Presidente del PP. Obtenido de <http://www.efe.com/FicherosDocumentosEFE/Investidura.pdf>

⁴ El presente documento fue redactado con antelación a la publicación de la nueva DDN 2012 donde ya se establece claramente la intención de llevar a cabo una Revisión Estratégica de la Defensa.

estrategias de defensa, con la intención de buscar un modelo estratégico teórico que pueda ser de aplicación general, y a partir de las decisiones e iniciativas adoptadas por estas naciones dentro de este modelo, formular unas directrices que puedan completar una hipotética estrategia de defensa.

Para seleccionar los países a incluir en este estudio se ha tenido en cuenta su relación con España, y el hecho de que dispusieran de documentación estratégica de defensa accesible y actualizada. Estas condiciones las cumplían Francia, Reino Unido y, por supuesto, Estados Unidos. No hemos querido examinar en este trabajo la documentación estratégica nacional, aunque en el proceso de elaboración de una potencial estrategia española de defensa constituiría un elemento esencial. De este modo, no utilizaremos en ningún momento, a lo largo del estudio, la Revisión Estratégica de la Defensa del año 2003, la última Directiva de Defensa Nacional, ni, aunque la hemos mencionado al comienzo de esta introducción, la Estrategia Española de Seguridad del año pasado. El motivo de esta decisión ha sido intentar abordar el tema propuesto en este estudio desde un marco teórico diferente al nacional.

Por otro lado, es necesario mencionar que las implicaciones legales de los documentos utilizados varían según el país seleccionado. Así, mientras las estrategias británicas y estadounidenses parten de sus respectivos gobiernos, el Libro Blanco francés, de manera parecida a la Estrategia Española de Seguridad, fue elaborado por un grupo de expertos. Si bien la existencia de connotaciones legales o no podría parecer un factor diferenciador decisivo, creemos que la verdadera importancia de un documento de estas características es la de definir modelos estratégicos que permitan, durante el mayor tiempo posible, un nivel de coherencia adecuado en todas las decisiones estatales.

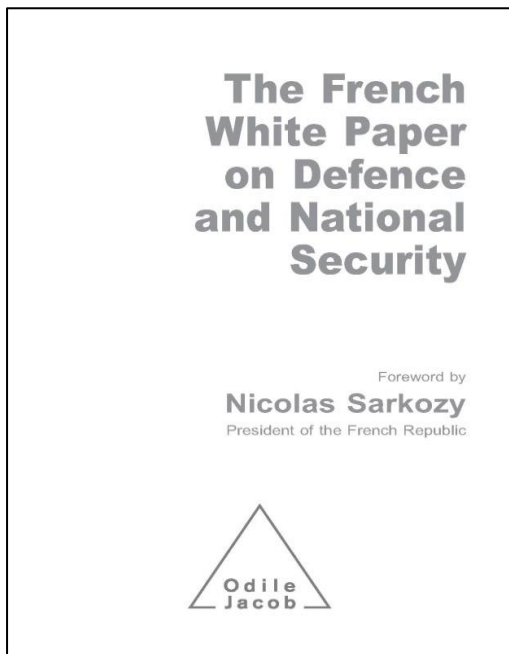
MARCO TEÓRICO

El marco teórico para la realización de este análisis comparativo se circunscribe, fundamentalmente, a los documentos estratégicos de seguridad y defensa de los tres países seleccionados. Entre ellos es necesario citar el ya mencionado Libro Blanco de la Defensa y la Seguridad Nacional de Francia del año 2008; la Estrategia de Seguridad Nacional de Reino Unido de octubre de 2010: "A Strong Britain in an Age of Uncertainty", y la Revisión

Estratégica de Seguridad y Defensa de este mismo país, publicada a la misma vez que la anterior: “Securing Britain in an Age of Uncertainty”. En cuanto a Estados Unidos, se revisará la Estrategia de Seguridad Nacional de mayo de 2010, su Revisión Cuadrienal de la Defensa de enero de este mismo año, y la reciente Guía Estratégica para el Departamento de Defensa de enero de 2012 “Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21th Century Defense”.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE FRANCIA, REINO UNIDO Y ESTADOS UNIDOS

Tras el análisis de los documentos mencionados debemos resaltar que en todas las estrategias queda clara la nueva amplitud del concepto de seguridad nacional, la disparidad de riesgos y amenazas a los que ha de hacerse frente, y la **incertidumbre del entorno estratégico actual**. Además, es incuestionable en todos ellos la **dependencia directa entre seguridad y prosperidad económica**, y, en consecuencia, los efectos directos que la crisis económica tiene y tendrá en las estrategias de defensa nacional. Si bien el Libro Blanco francés aún no evidencia los efectos de las crisis, el Secretario General para la Defensa y Seguridad Nacional de este país ha confirmado que el documento será revisado a lo largo del



año 2102, especialmente en lo que respecta a los grandes desarrollos estratégicos, las alianzas, las amenazas intersectoriales y la crisis económica y financiera (Library, 2011).

Todas las estrategias de defensa **circunscriben la política de defensa a la evolución y misiones de las Fuerzas Armadas**. De hecho, la aproximación británica va más allá y diferencia entre las genuinas misiones militares de respuesta a una agresión armada (que desarrolla en el apartado defensa), y otras distintas como el apoyo a autoridades civiles

o, incluso, la participación en operaciones de reconstrucción nacional (que desarrolla en el apartado **seguridad extendida**). Esto no impide que Reino Unido recoja en su estrategia de defensa, y dentro de la mencionada **seguridad extendida**, las líneas generales de actuación

del Gobierno en su conjunto contra todas y cada una de las vulnerabilidades definidas en su Estrategia de Seguridad Nacional, asumiendo así la acepción más amplia del concepto de defensa nacional.

Francia, que al disponer de un solo documento estratégico elude el debate conceptual entre seguridad y defensa, también formula, aunque más tímidamente, directrices sobre la aportación general del Estado a la defensa nacional. Su Libro Blanco combina una estrategia de seguridad nacional con una estrategia de defensa nacional circunscrita, en su mayor parte, al ámbito de las Fuerzas Armadas. EEUU, por su parte, ciñe su estrategia de defensa a las acciones realizadas por el departamento de defensa en beneficio de la seguridad nacional, aunque propugna una serie de estrategias nacionales sectoriales que con diferentes denominaciones apoyan directamente los objetivos definidos en su Estrategia de Seguridad Nacional.

Todas las estrategias defienden una **aproximación integral a la seguridad y defensa nacional** en la que se hace necesaria la participación de todos los elementos públicos o privados del Estado, propugnando la creación de estructuras de coordinación adecuadas a nivel gubernamental, regional e incluso local. En tanto en cuanto Estados Unidos convierte esta *“Whole of Government Approach”* en la base principal de su estrategia de seguridad nacional, Reino Unido y Francia insisten en la necesidad de coordinar y racionalizar todos los esfuerzos nacionales (*“Integrated Approach, Cross-Government Response etc.”*) para alcanzar sus objetivos estratégicos. No hay duda de que las estrategias de seguridad y defensa publicadas por cada uno de estos países son un elemento esencial en este impulso a la coherencia o coordinación interna del Estado.

Se hace patente en todos los documentos analizados que **la seguridad y defensa nacional dependen de unas robustas relaciones internacionales**. Mientras Estados Unidos y Reino Unido parecen priorizar las alianzas bilaterales con aquellos países que puedan apoyar sus objetivos estratégicos, Francia apuesta por un multilateralismo eficaz en el que la OTAN, la ONU y, de manera especial, la Unión Europea desempeñen un papel principal. No obstante, la anunciada revisión en la política de alianzas reflejada en el Libro Blanco francés podría reorientar esta postura hacia marcos más limitados en los que, sin abandonar su ambición

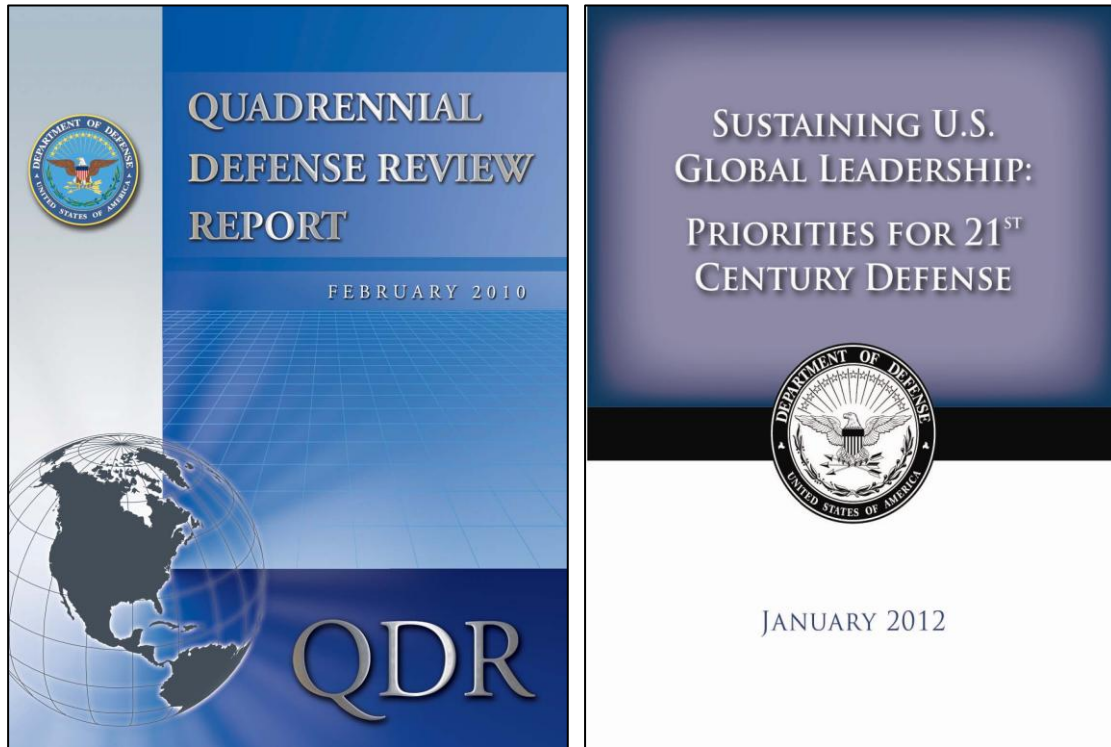
européista, se apueste por acuerdos bilaterales en seguridad y defensa al estilo del firmado no hace mucho tiempo con Reino Unido.



En todos los documentos se destaca también como factor decisivo **la necesidad de un sistema de comunicación eficaz** que permita alinear las percepciones de la opinión pública con los objetivos nacionales de seguridad y defensa. Mientras el Libro Blanco incluye este requisito dentro de la función estratégica de protección, Estados Unidos eleva la importancia de las comunicaciones estratégicas hasta situarlas como una de las herramientas esenciales de su aproximación integral, al mismo nivel que la defensa, la

seguridad interior o la prosperidad economía. Otro de los elementos distintivos de las estrategias nacionales estudiadas es el creciente espacio dedicado a la **obligación de acatar la legalidad internacional** en cualquiera de las acciones emprendidas en el ámbito de la seguridad y defensa.

En lo que respecta a los modelos utilizados, tanto británicos como franceses plantean **una aproximación o líneas de actuación generales**, en un caso llamada tareas nacionales de seguridad (NST) y en el otro funciones estratégicas (SF), que permiten afrontar los riesgos y amenazas a la seguridad nacional. La estrategia de americana, si bien opta por definir una serie de objetivos estratégicos asociados a cada uno de sus intereses nacionales, propugna, en general, medidas similares a las propuestas por Reino Unido y Francia para la consecución de los mismos. La aproximación estratégica de Francia, en base a un **equilibrio entre anticipación y conocimiento, prevención, disuasión, protección e intervención**, es la que, a nuestro entender, mejor define desde un punto de vista teórico el conjunto de iniciativas adoptado en las diferentes estrategias de defensa analizadas.



De esta forma, la **tabla número uno** compara, con las obligadas limitaciones, las funciones estratégicas francesas con las tareas nacionales de seguridad británicas y con los objetivos estratégicos de seguridad estadounidenses. En ella no se contempla la tarea de seguridad nacional británica número ocho porque que implica la ya expresada necesidad de trabajar con aliados y socios para generar respuestas más fuertes. Por otra parte, y a efectos analíticos, se ha incluido en la función de intervención el concepto general de “*Uso de la fuerza*” reflejado en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

El cuadro también expone aquellos elementos transversales, y por tanto comunes a todas las funciones o cometidos, que como ya hemos visto son considerados esenciales para la consecución de los objetivos planteados en las diferentes estrategias: el **enfoque integral**, la **dependencia de aliados y amigos** en el exterior, las **comunicaciones estratégicas** y la **legalidad** de las iniciativas adoptadas. Todas las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas se pueden incluir en alguna de estas cinco funciones estratégicas.

1º Aproximación /Enfoque integral					
2º Robustas Relaciones Internacionales					
3º Comunicaciones Estratégicas					
4 Legalidad/Transparencia					
Funciones	Conocimiento	Prevención	Disuasión	Protección	Intervención
Estratégicas (SF)	y anticipación				
FRANCIA					
Cometidos Nacionales Seguridad (NST)	NST nº 1: Identificar y monitorizar los riesgos a la seguridad nacional.	NST nº 2 Abordar desde la raíz las causas de inestabilidad...	NST nº 5 5.a Mantener una disuasión nuclear efectiva...	NST nº 5 Proteger UK y sus intereses...	NST nº 6 Ayudar a resolver conflictos y contribuir a la estabilidad...
	REINO UNIDO	NST nº 3 Ejercer influencia para explotar las oportunidades...	NST nº 4 Reforzar las leyes nacionales/ internacionales	NST nº 7 Proporcionar <i>resilience</i> a UK estando preparado...	
Objetivos Estratégicos	SO nº 3: Evitar la propagación de armas nucleares y biológicas	SO nº 4:		SO nº 1: Reforzar la seguridad, resistencia...	SO nº 2: Perturbar, desmantelar y derrotar a Al'Qaeda

de Seguridad (SO) EEUU ⁵	Promover la paz, seguridad...	SO nº 3: Asegurar el ciberespacio...	<i>Uso de la Fuerza</i>
	SO nº 5: Invertir en mejorar las capacidades...		

Tabla número uno: Aproximaciones Estratégicas a la Seguridad Nacional

Por otro lado, es clara la preocupación común por preservar el modelo de fuerzas armadas profesionales vigente. De esta forma, mientras Francia y Reino Unido dedican apartados específicos a definir medidas de apoyo e incentivos al personal de sus Fuerzas Armadas, Estados Unidos va más allá y sitúa estas políticas de personal como uno de los cuatro objetivos prioritarios del departamento de defensa. Además, el desbordamiento de las capacidades militares durante los últimos conflictos y, probablemente, los resultados no excesivamente satisfactorios en los mismos, ha conducido a que en todas las estrategias, incluso la de EEUU, se contemplen requisitos más estrictos para el uso y despliegue de las Fuerzas Armadas.

Las estrategias de defensa reflejan también una preocupación creciente por encontrar un **equilibrio adecuado en las relaciones con las industrias de defensa nacionales**. Se pretende optimizar los gastos públicos y, como consecuencia, abrirse al mercado internacional, a la vez que se protege adecuadamente a la industria nacional. Esta protección se centra especialmente en áreas de investigación y desarrollo que den una ventaja cualitativa a las Fuerzas Armadas o que se consideren decisivas para la defensa del país. En este sentido, el Libro Blanco incluye una relación de sistemas y programas que deben quedar en el ámbito nacional y otra de los que deben ampliarse al ámbito europeo.

La tabla **número dos** muestra la relación entre las cinco funciones estratégicas francesas, que hemos seleccionado como aproximación estratégica marco, y las misiones asignadas a la

⁵ La redacción completa de estas misiones y objetivos se encuentra en los documentos estratégicos correspondientes.

Fuerzas Armadas en las distintas estrategias de defensa. Algunas de las misiones podrían ser encuadradas tanto en la función de prevención como en la de intervención, como es el caso de las operaciones de estabilización y reconstrucción nacional, aunque esta decisión no cambia el esquema general propuesto. Es significativo que el departamento de defensa norteamericano no asigne a sus fuerzas militares la misión específica de proporcionar inteligencia, dado que la Inteligencia se encuentra como una de las herramientas del Estado al mismo nivel que la Defensa.

En general todas las estrategias de defensa dan un papel clave a **la anticipación y conocimiento** en el nuevo entorno de seguridad, función que descansa más que cualquier otra en la correcta integración de todos los esfuerzos nacionales de inteligencia. Mientras Francia y Reino Unido asignan a sus Fuerzas Armadas misiones específicas de obtención de inteligencia estratégica, Estados Unidos prefiere resaltar a lo largo de su revisión cuadrinial la estrechas relaciones entre el departamento de defensa y la comunidad nacional de inteligencia. Consecuentemente **los tres países reconocen de manera clara la prioridad en el desarrollo de capacidades de inteligencia en los niveles estratégico, operacional y táctico.**

Francia, además de revisar los procesos de formación y retención del personal especializado en inteligencia, promueve inversiones en sistemas de vigilancia espacial, de digitalización del espacio de batalla, vehículos aéreos no tripulados o programas de procesamiento de datos. Reino Unido expresa su voluntad de mayores inversiones en elementos ISTAR, en sistemas de información y conocimiento, en mecanismo que faciliten el intercambio de inteligencia a nivel nacional e internacional y en capacidades de obtención HUMINT y OSINT. Por su parte Estados Unidos ha garantizado, a pesar del enorme recorte presupuestario, la completa financiación de la red táctica de información de combate (WIN-T) y el NATO Alliance Ground Surveillance System. (USA Fiscal Year 2013, 2012)

	Conocimiento y anticipación	Prevención	Disuasión	Protección	Intervención
Objetivos Operacionales de las Fuerzas Armadas FRANCIA	FMT nº 1: Proporcionar conocimiento de los riesgos y amenazas, y anticipar las crisis.		FMT nº 2 Mantener la disuasión de manera permanente	FMT nº 3 Contribuir rápidamente a la protección de la población en el territorio nacional	FMT nº 4 Contribuir a la estabilidad y paz en el mundo. FMT nº 5 Afrontar un gran conflicto fuera del territorio nacional FMT nº 6 Mantener en alta disponibilidad una fuerza de reacción independiente
Cometidos Militares REINO UNIDO	NMT nº 2 Proporcionar inteligencia estratégica.	NMT nº 6 Contribuir desde la defensa a la influencia de UK.	NMT nº 3 Proporcionar disuasión nuclear.	NMT nº 1 Defender UK y sus territorios.	NMT nº 5 Defender (...) con proyecciones estratégicas e intervenciones... NMT nº 7 Proporcionar seguridad para la estabilización
Objetivos Militares Prioritarios QDR 2010 EE UU		MT nº 3 Construir capacidades de seguridad en países amigos MT nº 5		MT nº 1 Defender a los Estados Unidos y apoyar a las autoridades civiles en	MT nº 2 Tener éxito en las operaciones de contrainsurgencia, estabilidad y contraterrorismo

Cometidos Militares Guía Estratégica 2012 EE UU	Prevenir y contrarrestar la proliferación de armas de destrucción masiva		casa	MT nº 4 Disuadir y detener agresiones en ambientes de anti-acceso.
	MT nº 4	MT nº 6	MT nº 6 Operar efectivamente en el ciberespacio	MT nº 7 MT nº 1
	Contrarrestar las armas de destrucción masiva	Mantener una disuasión nuclear mínima segura y efectiva	Defender el territorio nacional y prestar apoyo a las autoridades civiles	MT nº 1 Contraterrorismo y guerra irregular MT nº 2 Disuadir y derrotar posibles agresiones MT nº 3 Poder de proyección a pesar de los retos A2/AD MT nº 8 Conducir operaciones humanitarias

Tabla número dos: Aportación de las Fuerzas Armadas en las Estrategias de Defensas

Por lo que respecta a **la prevención**, las estrategias proponen medidas como la realización de despliegues militares preventivos, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de lucha contra la proliferación, el tráfico de armas o la piratería o la **optimización del componente diplomático de la defensa**. El Libro Blanco resalta la importancia que tienen en esta área las tropas desplegadas de manera permanente en las bases francesas del exterior, y Reino Unido considera esencial disponer de capacidades de proyección estratégica y de lucha contra agentes NBQ. Por su parte, la Revisión Cuadrienal de Estados Unidos distingue entre la misión de construir capacidades de seguridad en países amigos, esencialmente

preventiva, y la de tener éxito en las operaciones de contrainsurgencia, estabilidad y contraterrorismo, más relacionada con la función de intervención. Función esta última donde hemos incluido, a efectos comparativos, las misiones de estabilización y seguridad asignadas a las fuerzas de Francia y Reino Unido

En este sentido es necesario resaltar el enorme giro que supone la decisión de Estados Unidos de pasar de una estrategia preventiva muy orientada al “*capacity building*” a otra, mucho más limitada en fuerzas y recursos, basada en despliegues rotacionales y ejercicios de adiestramiento bilaterales y multinacionales selectivos. Parece evidente que esta resolución no afectará a iniciativas como el impulso de la diplomacia de defensa, muy relacionada con el apoyo a la industria nacional; el desarrollo de medios marítimos más versátiles y ligeros o la lucha contra la proliferación nuclear. Sin embargo, no está claro si ocurrirá lo mismo con medidas estructurales como la potenciación de la unidad de estabilización y los equipos cívico-militares de estabilización británicos, o la creación de la fuerza civil expedicionaria del departamento de defensa americano.

La **disuasión nuclear** sigue siendo una prioridad en todas las estrategias de defensa estudiadas, y, por lo tanto, una de las misiones asignadas a sus Fuerzas Armadas. De hecho, aunque esta función no parece tener un gran protagonismo en la Revisión Cuadrienal de EEUU, sí que lo tiene en la nueva Guía Estratégica americana. No obstante, todos los países proponen medidas para reducir los gastos asociados al mantenimiento de su arsenal nuclear. Por otro lado, tanto Reino Unido como EEUU **reconocen en sus documentos la necesidad de aumentar la disuasión con medios convencionales**. En este sentido, destaca la decisión británica de mantener de manera permanente una fuerza conjunta en alta disponibilidad (“*The High Readiness Force*”) para hacer frente de manera autónoma a crisis nacionales, la presencia adelantada de medios militares en las zonas consideradas críticas, o la nueva postura americana de confiar en la disuasión para evitar que un adversario pueda alcanzar sus objetivos en un segundo teatro de operaciones.

En cuanto a la función de **protección**, la estrategia de Reino Unido señala como primera misión de sus Fuerzas Armadas la defensa del territorio nacional, haciendo especial hincapié en sus posesiones en el Atlántico Sur. Los franceses, aunque contemplan medidas para

reforzar sus sistemas de defensa territorial y mantienen una reserva en alerta permanente, no prevén que se pueda producir un conflicto en su país. Estados Unidos, por su parte, incluye la defensa del territorio nacional tanto en la Revisión Cuadrienal de 2010 como en la Guía de 2012. Las capacidades militares para cubrir esta función estratégica no son muy distintas, especialmente en el ámbito aéreo y marítimo, que las necesarias para disponer de una disuasión convencional efectiva. Sin embargo, la intención de Francia, Reino Unido y Estados Unidos de ejercer su acción disuasiva en áreas muy alejadas de su territorio, les obliga a dedicar fuerzas diferentes para cada una de estas misiones. Así, mientras el Libro Blanco detalla de manera pormenorizada los medios implicados en la protección de sus espacios de soberanía, incluyendo nuevos sistemas de vigilancia aérea y marítima, Reino Unido contempla estos medios como parte del primero de los tres elementos de su fuerza conjunta (*"The Deployed Force"*).

Si nos centramos en la colaboración de las Fuerzas Armadas a la seguridad interior, lo que incluye su actuación en caso de desastres naturales, aunque los británicos reconocen la necesidad de apoyar a las organizaciones civiles en tiempos de emergencia, y así lo han hecho en los juegos olímpicos de Londres, no dedican, como los franceses, una parte de su fuerza terrestre a proteger las infraestructuras críticas y las vías de comunicación de su territorio. Mención aparte merece, dentro de la función de protección, la ciberseguridad. Los Estados Unidos afirman que será una de las pocas aéreas en las que se incrementarán las inversiones; Reino Unido, entre otras medidas, crea un grupo de ciberoperaciones en el departamento de defensa; y Francia propone en su Libro Blanco, además de aumentar sus capacidades en ciberguerra, mantener una autonomía tecnológica nacional en este campo.

Franceses, británicos y estadounidenses destacan como forma de actuación genuina de sus Fuerzas Armadas la intervención. Aunque todas las estrategias huyen de encasillar este concepto en las operaciones actualmente en curso en Afganistán, es evidente su influencia en muchas de las medidas propuestas. De este modo, merece la pena destacar la preponderancia en los programas de protección de vehículos, de sistemas C-IED, de medios de proyección aérea estratégica, de helicópteros de transporte táctico y de medios aéreos de apoyo a tierra. No obstante, es en el campo de la organización, doctrina y preparación

donde este tipo de intervenciones han calado más profundamente. Así, es necesario recordar que el primero de los supuestos de planeamiento británico es una operación duradera de estabilización de nivel brigada o que este país constituye como uno de los elementos permanentes de sus Fuerzas Armadas la llamada fuerza desplegada (*"The Deployed Force"*).

El Libro Blanco francés, a pesar de ser muy reticente a dar primacía a este tipo de intervenciones frente a la posibilidad de un conflicto de alta intensidad, identifica también en sus escenarios futuros muchas de las características de las actuales operaciones de contrainsurgencia. Operaciones que aparecen igualmente en primera prioridad en la Revisión estadounidense, donde se marca como segundo objetivo de las Fuerzas Armadas, tras la defensa del territorio nacional, tener éxito en las operaciones de contrainsurgencia, estabilidad y contraterrorismo. A pesar de todo, la creación de las *multi-role brigades* británicas (UK SDR, 2010:24), de las *joint brigades* en Francia (WP, 2008:214), y de las *brigades combat team* en Estados Unidos (USA QDR, 2010: 46) refleja una clara tendencia a **volver hacia planteamientos de maniobra interarmas** en el seno de los Ejércitos de Tierra.

Por otro lado, tras las extenuantes campañas de Irak y Afganistán, las nuevas estrategias dan un **papel esencial a la Reserva** como solución para disponer, en un tiempo de recortes presupuestarios, de personal de refuerzo al componente activo. La reciente decisión de Estados Unidos de no dimensionar su fuerza para la conducción de operaciones de contrainsurgencia a gran escala implicará, a priori, un papel todavía más importante del componente no activo de sus Fuerzas Armadas. Mientras tanto, las nuevas prioridades de los americanos en el ámbito de la intervención, y en consecuencia el diseño de su fuerza conjunta para los próximos años, parecen estar centradas en **contraterrorismo y en capacidad de proyección y libertad de acción en ambientes anti-acceso**.

Esto ha supuesto un apoyo inmediato a todos los elementos claves en el desarrollo de este tipo de misiones en los últimos presupuestos de defensa. De este modo, se potencian las fuerzas de operaciones especiales y los sistemas aéreos no tripulados, por un lado; y las capacidades caza-minas, de misiles de crucero, de los sistemas antiaéreos embarcados o de los misiles aire-aire por el otro. En contraposición, se producirá una importante reducción en

el número de unidades del Ejército de Tierra, se retrasarán programas como el de la modernización de los helicópteros, y se anularán otros como el del nuevo vehículo de combate terrestre (GCV). Además, se racionalizarán de manera importante las capacidades de proyección aérea estratégica (USA Fiscal Year 2013, 2012).

Tras la publicación de su nueva guía estratégica, **no está clara la capacidad de adaptación de las Fuerzas Armadas europeas a estas nuevas formas de intervención**. Así, en el caso de las acciones contraterroristas de acción directa es necesario, si se decide actuar de manera individual, disponer de unas importantes capacidades diplomáticas y de disuasión militar que eviten represalias posteriores. Además, pueden surgir problemas legales difíciles de justificar si no existe previamente una regulación nacional adecuada. Mucho más complejas y demandantes parecen las intervenciones en complejos contextos anti-acceso, más si cabe tras la decisión estadounidense de centrar su principal actividad en la zona Asia-Pacífico.

De este modo, aunque Francia centra su eje estratégico en el arco Atlántico- Pacífico y defiende las operaciones de proyección como su forma principal de intervención, sus capacidades en este tipo de escenarios parecen muy limitadas (Brustlein, 2011). Además, al igual que Reino Unido, la decisión de restringir a un portaviones, por motivos presupuestarios, su futura fuerza naval puede hacer inviable, además de no aconsejable, su actuación continuada a miles de millas del país. Todo ello sin entrar a valorar las implicaciones logísticas y políticas de preposicionar un número adecuado de fuerzas terrestres en bases adelantadas tan alejadas del territorio nacional.

CONCLUSIONES

Aunque las aproximaciones estratégicas a la seguridad de cada país tienen un formato diferente y, en ciertos aspectos, una orientación particular, el modelo francés, en base a cinco funciones estratégicas, puede ser utilizado como modelo marco para el estudio comparativo planteado en este análisis. Este modelo, basado en la **anticipación y conocimiento, la prevención, la disuasión, la protección y la intervención** debe, para ser completo, apoyarse en unos elementos transversales que son esenciales para la consecución

de los objetivos estratégicos de seguridad: el enfoque integral, la dependencia de aliados y amigos en el exterior, las comunicaciones públicas y la legalidad de las iniciativas adoptadas.

En los documentos estratégicos estudiados el término defensa se sigue circunscribiendo principalmente a la aportación de los ministerios o departamentos de defensa de cada país. En tanto en cuanto no se generen las estructuras gubernamentales necesarias para integrar las acciones de este ministerio con los demás, parece esencial potenciar los mecanismos de integración, o al menos coordinación, del Ministerio de Defensa con otros ministerios en áreas claves como la inteligencia, la diplomacia preventiva o la ciberdefensa. La publicación de una Estrategia de Defensa Nacional podría ser el primer paso en esta dirección.

El análisis realizado parece aconsejar hacer una revisión completa y priorizada de nuestras relaciones multilaterales y bilaterales en defensa, y, como consecuencia, adoptar unos compromisos adecuados a las necesidades establecidas, y a las capacidades de nuestras Fuerzas Armadas. Por otro lado, parece clara la preocupación general por proteger el sistema profesional de las Fuerzas Armadas, y, por lo tanto, la necesidad de adelantarse a posibles situaciones críticas en aspectos de captación y retención. Además, parece necesario definir claramente la interdependencia entre las Fuerzas Armadas y la industria nacional de defensa.

En un entorno global de incertidumbre donde muchas veces no es posible una respuesta adecuada, la **anticipación y el conocimiento** deben prevalecer sobre el resto de las funciones estratégicas. Consecuentemente, parece necesario invertir en capacidades de obtención de inteligencia, tanto a nivel estratégico como operacional y táctico, mejorar los mecanismos de integración de la comunidad de inteligencia nacional y profundizar en la preparación y retención del personal implicado en esta área. En cuanto a la **prevención** parece adecuado aumentar significativamente los esfuerzos dedicados a la diplomacia de defensa, y orientar parte de las capacidades aéreas y marítimas a misiones de control y vigilancia de rutas energéticas críticas, lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, piratería y tráfico ilegal, tanto de armas como de personas.

En el ambiente de incertidumbre estratégica actual la **disuasión** parece recobrar una importancia vital. En consecuencia, y como aportación y complemento a las indispensables estructuras colectivas de seguridad y defensa, parece esencial disponer de una fuerza conjunta nacional adecuadamente dimensionada y adiestrada capaz de actuar en todo el espectro de un conflicto híbrido, y preparada para operar en escenarios de amenaza no compartida. Esta fuerza, orientada a operaciones intensas pero de no muy larga duración, debería contar con capacidades integradas de mando y control, sistemas de ataque en profundidad con un alto grado de precisión, elementos terrestres potentes, adecuadamente protegidos y con alta movilidad táctica, y posibilidades de apoyo aéreo tanto de ala fija como rotatoria. En su adiestramiento se debería dar prioridad a la maniobra interarmas y a la integración aeroterrestre en ambientes con un amplio protagonismo de la población civil.

Por lo que respecta a la **protección** parece adecuado reforzar los sistemas de vigilancia, control e identificación de los espacios aéreos y marítimos nacionales y sus vías de aproximación. La diversidad de la amenaza aconseja combinar sistemas de interceptación aérea con otros basados en tierra o mar, con capacidades antimisil y anti-UAV, e incluir sistemas de interceptación marítima contra elementos asimétricos de alta movilidad. Los escenarios descritos en las estrategias analizadas y la creciente escasez de recursos naturales parecen aconsejar un refuerzo importante de las capacidades de las fuerzas de acción marítima en beneficio de las zonas nacionales de exclusión económica.

En el caso de España, la unidad militar de emergencias cubre completamente las misiones de apoyo a autoridades civiles contempladas en las estrategias analizadas. Su especialización en algunas de las misiones asociadas a la función de protección, podría aconsejar aumentar sus posibilidades contra riesgos químicos y biológicos, y asumir nuevos cometidos en apoyo a la seguridad interior en coordinación con los cuerpos y fuerzas de seguridad de Estado. Finalmente, es evidente la necesidad de incrementar los recursos dedicados a ciberdefensa.

Las nuevas opciones estratégicas de Estados Unidos hacen que las medidas asociadas a la función de **intervención** sean las más difíciles de prever. Lógicamente, para que la disuasión reflejada en un punto anterior sea efectiva se debe disponer de las capacidades de proyección necesarias para intervenir en los espacios o ejes donde se pretenda ejercer la

misma. Sin embargo, aunque parece necesario incluir en nuestra preparación conceptos doctrinales asociados a operaciones de contrainsurgencia, *capacity building* o proyección en escenarios anti-acceso, surgen dudas en estos momentos respecto a si es adecuado orientar las inversiones y el adiestramiento general de las Fuerzas Armadas en esta dirección.

Esta actitud que podría implicar, entre otras medidas, una racionalización de los medios de proyección estratégica, debería ser compatible con la posibilidad de desplegar contingentes reducidos en operaciones de estabilización, reconstrucción y apoyo a fuerzas de seguridad impulsadas por la Unión Europea o la OTAN. Para ello sería necesario establecer el nivel máximo de esfuerzo a asumir por las Fuerzas Armadas en este tipo de intervenciones, priorizar por escenarios nuestra aportación a las mismas y, como consecuencia, determinar el grado de implicación y adiestramiento de las unidades en este tipo de operaciones (*comprehensive approach, cultural awareness, capacity building* etc).

i

*Diego Alcolea Navarro***Cte.ET.DEM*

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