

# **Orientaciones sobre la política de Defensa en la próxima Legislatura (Transition paper)**

Félix Arteaga  
Octubre de 2015



## Orientaciones sobre la política de Defensa en la próxima Legislatura (Transition paper)

Félix Arteaga | Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano  
| @rielcano 

### Índice

Sumario .....	2
1. La Defensa en tiempos de mutación estratégica.....	3
2. La Defensa en la Legislatura actual: el balance .....	5
2.1 La orientación estratégica .....	5
2.2 Reformar o transformar .....	5
2.3 Austeridad y sostenibilidad .....	6
2.4 El ocaso del planeamiento clásico.....	7
2.5 La base industrial en riesgo.....	9
2.6 La cultura estratégica como problema.....	10
3. Construyendo la agenda de defensa para la nueva legislatura: los retos.....	11
3.1 El Sur como prioridad .....	11
3.2 Estabilizar el presupuesto .....	12
3.3 Revisar la estructura de las Fuerzas Armadas .....	13
3.4 El reto de hacer de la industria de defensa una industria estratégica .....	14
3.5 La cultura estratégica como asignatura pendiente.....	16

### Sumario

Existen varias razones por las que la política de defensa, en la próxima Legislatura (XI), no debería seguir siendo “la de siempre”:

- Porque la nueva Legislatura contará –por primera vez- con una Estrategia de Seguridad Nacional y una Ley de Seguridad Nacional a las que debe subordinarse la política de defensa, integrando su desarrollo junto al resto de las políticas implicadas.
- Porque España afronta un grave reto de seguridad en el Sur que no tuvo en el pasado. Terrorismo, Daesh, insurgencia y radicalización amenazan a los intereses vitales de la seguridad nacional y el Sur tendrá que ocupar un lugar prioritario en la agenda de defensa
- Porque los presupuestos de defensa que España se puede permitir, son limitados y es necesario revisar sus criterios de asignación, eficacia, transparencia y transformación

- Porque en la próxima Legislatura es previsible la incorporación de nuevos representantes políticos al ámbito de la defensa, sea por el natural relevo generacional o por la presencia de nuevos partidos, lo que afectará a su percepción y valoración
- Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, se deberá completar el proceso de transformación en el que han entrado la estructura de fuerzas y la base industrial y tecnológica para que, en la próxima Legislatura, podamos contar con un modelo de defensa distinto del de las legislaturas anteriores.

Si nos atenemos a los patrones de comunicación de los programas electorales anteriores, es difícil que estos argumentos aparezcan en el inminente debate electoral. Sea porque la política de defensa ha suscitado más consenso que enfrentamiento entre los grandes partidos nacionales o sea porque siempre existen otros asuntos de mayor tirón electoral, las cuestiones de defensa suelen pasar de puntillas por las agendas electorales españolas.

Al Real Instituto Elcano le ha parecido necesario elaborar estas orientaciones que tienen como finalidad estimular el debate electoral y articular la reflexión sobre el futuro de la defensa en España a partir del balance de la presente Legislatura. Pretenden facilitar la comprensión del contexto y apoyar el proceso de toma de decisiones de quienes asuman la responsabilidad de la política de defensa en momentos de cambios estratégicos sin precedentes.

Las orientaciones no pueden abarcar todos los aspectos de esa política ni todos sus detalles, sino identificar los problemas más relevantes y las actuaciones más urgentes a las que se enfrentará la agenda política y que afectan al modelo de defensa, incluidos la estructura de fuerzas, los presupuestos, la reestructuración industrial y la cultura estratégica.

Para ello se han elaborado siguiendo el modelo de los *transition papers* que facilitan el cambio de relevo entre administraciones, de forma que sintetizan el contexto de evolución, el balance de la presente Legislatura y los principales retos de la próxima.

## **1. La Defensa en tiempos de mutación estratégica**

Las políticas de defensa occidentales viven en tiempos de mutación. Sus elementos fundamentales: los riesgos y amenazas, la forma de emplear el poder militar, la estructura y capacidades de las Fuerzas Armadas, la tecnología, la base presupuestaria e industrial y la cultura estratégica están cambiando de forma acelerada por el efecto combinado de procesos estructurales derivados de la globalización.

En las dos últimas décadas se ha alterado radicalmente el contexto geopolítico global y su epicentro, que ha permanecido en la región euroatlántica durante 300 años, ha pivotado a la región asiática. Los estados siguen siendo los actores estratégicos por antonomasia pero no son ya los únicos actores ni siguen ostentando el monopolio del uso de la fuerza. Mientras las nuevas potencias no asumen su responsabilidad global y la eficacia de las organizaciones multilaterales sigue dependiendo de las contribuciones nacionales, actores no estatales violentos desestabilizan sus países de origen y dificultan la intervención de los estados occidentales.

Las modalidades de empleo de la fuerza están cambiando debido a la proliferación y a los saltos tecnológicos. A medida que rivales emergentes y no estatales practican formas de guerra híbrida o acceden a capacidades militares que deniegan la superioridad a las fuerzas armadas occidentales (Anti Access/Area Denial), estas abandonan modalidades de empleo como la proyección terrestre, global y masiva para adoptar otras formas de proyección más limitadas y discretas. Las Fuerzas Armadas deben actuar en nuevos ámbitos como el espacial y el cibernético y de forma conjunta y combinada, junto a nuevos actores, públicos y privados, de seguridad (interconectividad). La transformación obliga a diseñar nuevos conceptos operativos y a experimentarlos antes de trasladarlos a las estructuras de fuerza y doctrinas.

No es de extrañar que el líder militar de referencia, los Estados Unidos, haya puesto en marcha nuevas formas de proyección de fuerzas y conceptos operativos que les permitan compensar (offset) las tecnologías y capacidades de las que disponen –o pueden disponer– sus rivales, apostando por un salto tecnológico que asegure su superioridad operativa y la supremacía de su base industrial en la próxima generación de equipamientos militares<sup>1</sup>. Mientras aparecen tecnologías disruptivas, gran parte de las fuerzas armadas tradicionales continúan recibiendo equipos diseñados para la Guerra Fría y tienen dificultades para acceder a sistemas de armas necesarios para operar en los escenarios actuales como aviones no tripulados, misiles y munición de precisión, fuerzas de operaciones especiales, medios de inteligencia y ciberdefensa o sistemas de mando, control, comunicaciones, inteligencia, vigilancia y reconocimiento.

La crisis económica ha venido a agudizar los problemas presupuestarios de la defensa tradicional, afectados por el incremento exponencial de costes y la pérdida de posiciones frente a otras prioridades de gasto. Tratándose de una situación que afecta a la seguridad y defensa colectiva, tanto la OTAN como la UE han criticado en los últimos años el reducido esfuerzo presupuestario de algunos países y establecido criterios de convergencia. A lo anterior hay que añadir la llegada de una nueva generación de líderes y una opinión pública que no está familiarizada con la defensa, ni socializada en la defensa colectiva durante la Guerra Fría, distanciada emocionalmente de sus fuerzas armadas y cansada de llevar la carga principal de la seguridad internacional. Ello está afectando de forma significativa a la cultura estratégica occidental –es decir, la forma en la que líderes y opinión pública de Occidente perciben el empleo de la fuerza– y alterando la prioridad de la defensa en las agendas.

La familiarización con este contexto de mutación estratégica es necesaria para evitar que las autoridades políticas y militares que tengan que tomar decisiones sobre la política de defensa en la próxima Legislatura se conformen con seguir un patrón continuista (la política “como siempre”) y, en su lugar, reflexionen sobre la conveniencia de seguir un patrón de innovación y cambio de modelo (la política como transformación).

---

<sup>1</sup> Para una descripción, ver Luis Simon: “Offset Strategy: ¿hacia un nuevo paradigma de defensa en EEUU?”, ARI 14/2015 de 3 de marzo,

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari14-2015-simon-offset-strategy-hacia-un-nuevo-paradigma-de-defensa-en-eeuu](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari14-2015-simon-offset-strategy-hacia-un-nuevo-paradigma-de-defensa-en-eeuu)

## 2. La Defensa en la Legislatura actual: el balance

El balance de la Legislatura que termina debe medirse por la adecuación de los ajustes realizados a la magnitud de los cambios, ya que la política de defensa ha tenido que ajustar sus objetivos a los nuevos escenarios de riesgo (seguridad nacional), a los nuevos modos de emplear la fuerza (guerra híbrida), a la disponibilidad presupuestaria (austeridad), a las nuevas modalidades de cooperación internacional (coaliciones y partenariados), a los cambios en su percepción social y política (cultura estratégica) y a la preservación de su base industrial y tecnológica (reestructuración).

### 2.1 La orientación estratégica

En primer lugar, hay que resaltar que la política de defensa no ha dispuesto de un marco estratégico de referencia bien definido. Una vez promulgadas las estrategias de seguridad nacional, les corresponde a ellas –y no a las directivas de defensa nacional– definir el contexto estratégico de la acción exterior y articular las transformaciones de seguridad y defensa que se precisen. Esta subordinación se hacía constar en la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2012, a la espera de que tanto la Revisión de la Estrategia de España de Seguridad de 2011 como su desarrollo proporcionaran el marco de orientación y transformación que precisaba una política de defensa integrada dentro de otra de seguridad nacional. Sin embargo, esa expectativa no se ha colmado porque ni la DDN 1/2012 tuvo en cuenta la Estrategia Española de Seguridad de 2011, ni se modificó tras aprobar la nueva Estrategia de Seguridad Nacional en mayo de 2013, con lo que la Directiva de Defensa Nacional ha continuado siendo el documento orientador de la política de defensa.

Esta indefinición deberá resolverse en la próxima Legislatura, precisando cual será el marco estratégico de referencia que el Presidente del Gobierno emplea para orientar la política de defensa: si el tradicional y específico de la Directiva de Defensa Nacional en el marco del Consejo de Defensa Nacional o el nuevo y transversal de la Estrategia de Seguridad Nacional en el marco del Consejo de Seguridad Nacional<sup>2</sup>

### 2.2 Reformar o transformar

En segundo lugar, la política de defensa ha tenido un carácter más reformista que transformador. En la Directiva mencionada (DDN 1/2012), el Presidente del Gobierno se proponía acometer una Revisión Estratégica de la Defensa que no se ha llevado a cabo<sup>3</sup> y que se justificaba en la dimensión de los cambios estratégicos acumulados<sup>4</sup>. En el mismo sentido, la DDN y la Directiva de Política de Defensa abogaban por

---

<sup>2</sup> Una precisión jerárquica necesaria porque La Ley de Seguridad Nacional de 2015 remite la regulación de la política de Defensa a su normativa específica.

<sup>3</sup> La Revisión Estratégica de la Defensa debería haber comenzado con la Legislatura pero se acabó descartando y su mandato desapareció en el resumen desclasificado de la Directiva de Política de Defensa elaborado por el Ministerio en octubre de 2012,

<http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2012/10/DGC-121031-Directiva-Politica-Defensa.html>

<sup>4</sup> Según el autor, la magnitud de los cambios aconsejaba haber acometido ya un cambio del modelo de Defensa en la presente Legislatura. Ver “La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España”. Elcano Policy Paper, octubre 2013, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/elcano-policy-paper-la-defensa-que-viene](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/elcano-policy-paper-la-defensa-que-viene).

racionalizar, simplificar las estructuras orgánicas del Ministerio y de las Fuerzas Armadas.

En esta Legislatura se han acometido reformas sectoriales en relación con la estructura y concepto de empleo de la fuerza, la política industrial o las estructuras orgánicas y operativas<sup>5</sup>, entre otras, y también se han adoptado medidas coyunturales en otros sectores como el presupuestario, pero sin acometer una reforma estructural del modelo de defensa tradicional. Son medidas que reforman parcialmente el modelo anterior pero que no disponen todavía de un modelo de referencia final que permita conocer su verdadero alcance transformador.

En la próxima Legislatura se debería articular ese modelo de referencia que integre las reformas parciales emprendidas dentro de un proceso de transformación integral que abarcara tanto a la estructura de fuerza como a la del propio Ministerio de Defensa y al modelo de gestión-negocio de ambos. Esa voluntad debería figurar entre las directrices de planeamiento del Presidente del Gobierno derivadas de la Estrategia de Seguridad Nacional o de la Directiva de Defensa Nacional - según se decida-, de forma que oriente y respalde las medidas a tomar por los responsables políticos y operativos de la defensa en su desarrollo posterior.

### 2.3 Austeridad y sostenibilidad

En tercer lugar, los presupuestos de defensa durante esta legislatura se han visto afectados por la crisis económica (de 8.500 millones de euros en 2008 a 5.750 millones en 2014) aunque el grueso de los recortes se ha producido en períodos anteriores independientemente del crecimiento o contracción del PIB (para 2016, con un incremento previsto del PIB del 4%, el presupuesto inicial de defensa va a crecer el 0,35%, 11 veces menos), lo que ha colocado a España a la cola de los países aliados y europeos y en el punto de mira de los aliados y socios<sup>6</sup>.

La desinversión responde a una cultura estratégica que ha llevado a los sucesivos Gobiernos a asumir un protagonismo internacional voluntarista y de bajo coste, generando un desfase entre gastos e ingresos cuyo equilibrio presupuestario no se ha sabido planificar a largo plazo. También a que no han sabido contrarrestar la creencia instalada de que una política pública como la defensa no es un gasto social, minusvalorando sus prestaciones de seguridad y sus retornos económicos, fiscales, laborales, industriales y tecnológicos<sup>7</sup>. Como resultado, los presupuestos tienen dificultades para atender el pago de los compromisos aplazados, adquirir nuevos equipos y cubrir las necesidades operativas de funcionamiento con los presupuestos iniciales.

---

<sup>5</sup> Realizada mediante los reales decretos 524/2014 de 20 de junio y 872/2014 de 17 de octubre, respectivamente.

<sup>6</sup> Según datos de la OTAN, entre 1986 y 2012 el PIB español per cápita aumentó el 167,1% mientras su gasto en defensa per cápita lo hizo en el 13,3%. Con los mismos datos, el esfuerzo español de defensa (la relación entre sus porcentajes de gasto total y PIB total de la OTAN) ha estado siempre por debajo de la paridad (1) oscilando entre 0,44 en 1986 y 0,34 en 2012. Ambos datos revelan que los gastos de defensa en España no se beneficiaron del crecimiento de la riqueza del país y que, además, no fueron solidarios con el esfuerzo de sus aliados.

<sup>7</sup> Según la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas, el 32,9% de los encuestados en 2011 no sabía si el presupuesto destinado a Defensa era excesivo (25,9%), adecuado (28,8%) o insuficiente (12,2%); mientras que el 52% no sabía si ese presupuesto era superior (6,2%), igual (14,1%) o inferior (27%) al de los países de nuestro entorno. "Estudio nº 2912", septiembre-octubre 2011.

Durante esta Legislatura se hizo notoria la preocupación de algunas organizaciones como la OTAN y la UE por la desinversión unilateral de algunos países como España. Durante la Cumbre de la OTAN de Gales, el Presidente del Gobierno se comprometió a cumplir el objetivo común de un esfuerzo de defensa en torno al 2% del PIB a lograr en una década y dedicar el 20% de lo anterior a la inversión en equipos. El mismo Presidente reconoció en el Consejo Europeo de diciembre de 2013 la importancia del esfuerzo nacional en defensa para el futuro de la UE. Como resultado, los presupuestos iniciales para 2015 y 2016 han crecido en torno al 0,35-0,40% cortando la dinámica de recortes previos pero sin avanzar significativamente hacia los objetivos comprometidos con los aliados.

Pese a lo anterior, España no obstante ha continuado asumiendo nuevos compromisos con la seguridad internacional durante la Legislatura saliente contribuyendo de forma activa en los nuevos escenarios<sup>8</sup>. Esta participación en las operaciones constituye en sí misma un elemento esencial de la disuasión, que reviste ahora la necesidad de un mayor carácter dinámico, frente al antiguo concepto de empleo basado en el despliegue de numerosos efectivos. A pesar de su reducido perfil en términos de capacidad de enfrentamiento (la vigilancia y el adiestramiento son sus contribuciones básicas), la carga logística y de personal consecuente grava los escasos recursos disponibles para operaciones, mantenimiento y alistamiento<sup>9</sup>.

El Gobierno ha venido aprobando créditos extraordinarios para afrontar los pagos pendientes a la industria y el coste de las operaciones. Sin embargo, no se ha normalizado el presupuesto de forma que los gastos de operaciones y pagos a la industria figuren en el presupuesto inicial, evitando su desfase con el gasto consolidado (entre el 20%-30% según los años) y las reservas del Tribunal de Cuentas. La tramitación de los créditos extraordinarios como Proyecto de Ley, en lugar de Real Decreto, puede ayudar a allanar los obstáculos políticos, pero preserva la controversia y no resuelve el problema de fondo que es la falta de un horizonte presupuestario estable.

#### 2.4 El ocaso del planeamiento clásico

En cuarto lugar, la Legislatura que se acaba ha demostrado que el procedimiento de planeamiento de la defensa actual (OM 37/2005) está agotado porque han cambiado las premisas que lo sustentaban. Su ciclo actual es demasiado corto para introducir medidas transformadoras y planificar a largo plazo, su aprobación se demora hasta que se aprueba la Directiva de Defensa Nacional y, finalmente, su elaboración está sujeta a la incertidumbre presupuestaria y al cambio de prioridades.

El ministro de Defensa encargó al Jefe de Estado Mayor que estudiara las medidas necesarias para adecuar las Fuerzas Armadas a la nueva situación. Esta se plasmó en un documento clasificado: "Fuerzas Armadas 2025. Visión del JEMAD" de julio de 2012,

---

<sup>8</sup> Misiones y operaciones con la UE en Bosnia-Herzegovina, Índico, República Centroafricana, Somalia, Mali y Mediterráneo; con la OTAN en Turquía, Afganistán, Báltico, Mediterráneo, y la Fuerza de Muy Alta Disponibilidad; con Francia en Senegal, con la coalición internacional en Irak y con NNUU en Líbano, además de las misiones permanentes de vigilancia aérea, marítima, ciberdefensa y emergencias.

<sup>9</sup> Aunque en esta Legislatura se ha concentrado el esfuerzo presupuestario en asegurar la total operatividad de las unidades en misiones permanentes y desplegadas (núcleos de Fuerza Conjunta 1 y 2), el alistamiento del resto de unidades se ha mantenido entre el 50% y el 70% al final de la misma.

del que se conocieron a través de la prensa algunos objetivos de fuerza a largo plazo<sup>10</sup>, pero que nunca llegó a aplicarse. El mismo mes se aprobó la Directiva de Defensa Nacional y el ciclo de planeamiento se abrevió, aprobándose un primer Objetivo de Capacidades Militares ese año.

Al año siguiente, el JEMAD elaboró una Directiva sobre el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas que incluía medidas de transformación<sup>11</sup>. Su aprobación, junto al proceso de revisión de las estructuras orgánicas, aconsejaron revisar de nuevo el Objetivo de Capacidades Militares para incluir nuevas prioridades operativas (ciberdefensa, inteligencia y operaciones especiales) para potenciar las capacidades de la Fuerza Conjunta e incorporar las necesidades de las nuevas estructuras.

En noviembre de 2014, el JEMAD presentó un documento para impulsar la transformación que plasmaba el concepto de Fuerza Conjunta aprobado en 2013, identificando los cuarteles generales operativos y las tropas necesarias para hacer frente a los escenarios descritos<sup>12</sup>.

La Legislatura que se acaba ha demostrado que el procedimiento de planeamiento de la defensa actual está agotado. No permite prever su sostenibilidad, viabilidad e impacto sobre las estructuras de fuerza y su enfoque secuencial no fomenta la colaboración entre los participantes. Su vigencia lastra la “necesaria transformación” de las Fuerzas Armadas que reivindicaba la última DDN, no facilita la reorganización y permite que los Ejércitos perpetúen un modelo insostenible.

Pero más allá de los ajustes necesarios, la revisión del proceso de planeamiento debe incorporar mecanismos de control que evalúen el cumplimiento de los objetivos previstos y establezca responsables y responsabilidades de cumplimiento. Las decisiones que afectan a la seguridad de los ciudadanos y a la eficacia del uso de los recursos públicos no pueden quedar al margen de auditorías operativas y del escrutinio parlamentario. Un objetivo de la próxima Legislatura debe ser el de fomentar la transparencia del planeamiento militar. Su mejor conocimiento y debate aumentarán la capacidad de supervisión de los miembros de la Comisión de Defensa y su corresponsabilidad en su elaboración y ejecución del planeamiento.

---

<sup>10</sup> Según la versión del documento restringido publicada por El País (16.07.2012), la Visión 2025 proponía la reducción de 20.000 efectivos en 13 años, un recorte del 13% desde los 130.000 militares y 25.000 civiles a repartir entre el Ejército de Tierra (10.000), la Armada y el Ejército del Aire (5000 entre ambos) y el personal civil (5000).

<sup>11</sup> La Directiva, aprobado por el Ministro en junio de 2013 fue seguida en 2014 de otra propuesta para una Estructura de la Fuerza en los Ejércitos acorde con la Directiva.

<sup>12</sup> La estructura propuesta incluía una cifra final de 67.000 militares distribuida entre un núcleo de 15.000 de los diferentes ejércitos para ser desplegadas en el exterior (10.000 para operaciones combinadas y 5.000 para operaciones nacionales expedicionarias) a los que habría que añadir otros 12.000 dedicadas a operaciones permanentes de vigilancia, ciberdefensa y colaboración con autoridades civiles, 40.000 destinados a garantizar la rotación de las anteriores y 53.000 militares y 20.000 civiles en tareas de apoyo. [http://www.emad.mde.es/EMAD/novemad/noticias/2014/01/140128\\_presentacion\\_JEMAD\\_transformacion.html](http://www.emad.mde.es/EMAD/novemad/noticias/2014/01/140128_presentacion_JEMAD_transformacion.html). A finales de la Legislatura, la estructura se precisó en 7.000 militares para las misiones permanentes nacionales, 10.000 para las desplegadas en el exterior y 5.000 para planes de contingencia de interés nacional. Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre.



## 2.5 La base industrial en riesgo

En quinto lugar se ha tenido que afrontar el problema de la adaptación de la base industrial y tecnológica de la defensa a los nuevos escenarios financieros, presupuestarios, tecnológicos y de competencia detectados por la Secretaría de Estado a finales de la Legislatura anterior. La situación es crítica porque a la reducción de la demanda interna y de las inversiones en I+D+i hay que añadir la creciente la competencia internacional por los mercados emergentes. Una situación que afecta también a la industria europea y por la que varios Consejos Europeos han venido preocupándose desde 2012<sup>13</sup>. Lo que está en juego, según datos de la Asociación Española de Tecnologías de Defensa, Aeronáutica y Espacio (TEDAE), es el futuro de un sector que en 2015 aporta el 5,5 del PIB industrial nacional, factura 13.000 millones de euros, exporta el 82% de su facturación, dedica a innovación el 10,5% de ella y emplea 62.486 empleos directos (40% de nivel superior y 47% de alta cualificación técnica).

En julio de 2014 el Gobierno asignó al Ministerio de Defensa, en colaboración con los Ministerios de Industria, Economía y Hacienda, la responsabilidad de la planificación, dirección, control y ejecución de las políticas necesarias para el fortalecimiento y consolidación del sector industrial de la defensa. Para ello, el Ministerio de Defensa ya puede disponer del ejercicio de los derechos, salvo el económico, derivados de la participación estatal en empresas como Navantia, Indra o Airbus. El Ministerio es ahora interlocutor directo con el sector industrial de la defensa, para lo que ha reforzado la Dirección General de Armamento y Material, que depende de la Secretaría de Estado de Defensa, para centralizar la gestión de los programas de armamento y material, la política industrial, la de I+D+i y la de adquisiciones. También se han identificado las capacidades industriales y áreas de conocimiento que afectan a los intereses esenciales y de la defensa y la seguridad nacional<sup>14</sup>, lo que facilitará el planeamiento estratégico del sector industrial y su protección. Queda por definir a quién corresponde la interlocución en materia industrial y de adquisiciones para el sector industrial no militar o dual; por ejemplo, en el sector espacial donde existe una Comisión Interministerial.

Las medidas adoptadas ayudan, pero no resuelven los retos estructurales. España todavía no dispone de una estrategia de política industrial ni de una estrategia para integrar en ella su industria de defensa<sup>15</sup>. Ésta, a pesar de sus peculiaridades, sigue siendo industria, pero se encuentra aislada de la industria general, y es necesario que

---

<sup>13</sup> Ver un resumen actualizado en “La base industrial y tecnológica de la defensa española y europea ante el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015”, Real Instituto Elcano, 9 de junio de 2015,. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/artea-base-industrial-tecnologica-defensa-espanola-y-europea-ante-consejo-europeo-junio-2015](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/artea-base-industrial-tecnologica-defensa-espanola-y-europea-ante-consejo-europeo-junio-2015).

<sup>14</sup> Las áreas de conocimiento son mando y control, comunicaciones e información (C4i); ciberdefensa; vigilancia, reconocimiento, inteligencia y adquisición de objetivos (ISTAR); control de tráfico y ayuda a la navegación, sistemas críticos embarcados en las plataformas; sistemas espaciales, de tratamiento de datos y de misión; simuladores; sistemas de navegación y sistemas complejos integrados. Además, y atendiendo a la preferencia del sector industrial de proteger las capacidades críticas mediante principios genéricos en lugar de listas, el Gobierno podrá también considerar estratégica cualquier capacidad industrial o área de conocimiento que contribuya a la ventaja operacional y a la libertad de acción de las Fuerzas Armadas. Res. 420/38100/2015 de 30 de julio.

<sup>15</sup> La Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España de 2014, es solo una visión de un modelo industrial que no cuenta con objetivos, plazos ni presupuestos concretos (<http://www.minetur.gob.es/industria/es-ES/Servicios/Documents/Agenda-fortalecimiento-sector-industrial-Espa%C3%B1a-Definitivo-Publica-Correccion-2-2.pdf>).

el Ministerio de Defensa le ayude a reducir su aislamiento durante la próxima Legislatura. Tendrá que potenciar la conexión del sector industrial de la defensa con otros sectores gubernamentales y autonómicos que pueden fomentar su integración en proyectos tecnológicos, financieros e industriales nacionales, europeos e internacionales. A la falta de un marco plurianual estable de los presupuestos se une la reducción de las partidas para investigación militar: dos terceras partes, de 1.664 millones en 2008 a 507 en 2014, según datos de la Fundación Cotec (para 2016 se ha reducido en un 13% mientras que la I+D+i civil crece un 2,2%).

## 2.6 La cultura estratégica como problema

Si por cultura estratégica se entiende a la percepción política y social del uso del instrumento militar, el problema es que esa percepción está cambiando de forma acelerada. El cambio demográfico y generacional de los países avanzados reduce el nivel de identificación, tanto de sus líderes como de la opinión pública, con estructuras y políticas de defensa heredadas de la Guerra Fría y aumenta la renuencia a implicarse en intervenciones militares que no se perciben que afectan directamente a los ciudadanos y sociedades. A diferencia de las guerras de necesidad del pasado, las guerras de opción de las últimas décadas y la profesionalización militar, han alterado la percepción social del uso de la fuerza militar, reduciendo la implicación emocional con las intervenciones de éxito y aumentando la animosidad contra las que no tienen expectativas de él.

En España, el principal reto que presenta la cultura estratégica respecto a otros países reside en fomentar el conocimiento sobre asuntos estratégicos que permita el liderazgo de sus dirigentes, dado que no suelen tener la experiencia necesaria en cuestiones de seguridad y defensa, carecen de los apoyos necesarios en los partidos políticos e instituciones para adquirir conocimientos y formar criterio y, como resultado, tienden a adoptar las decisiones o inhibirse de hacerlo sin una visión estratégica del empleo del instrumento militar y de su utilidad al servicio de los intereses nacionales. Esas carencias explican su renuencia a implicarse en las cuestiones de defensa, su exclusión de los programas electorales o las actitudes acomplejadas a la hora de explicar las actuaciones internacionales<sup>16</sup>. También explican sus dificultades para liderar una sociedad favorable a que sus Fuerzas Armadas participen en las operaciones internacionales de seguridad pero que se resiste a asumir los costes necesarios para ello<sup>17</sup>.

En la presente Legislatura y en las anteriores se ha seguido apelando a la necesidad de una cultura de defensa y a incentivar la presencia de lo militar en los ámbitos universitario, mediático y social. Del mismo modo, se ha venido ofreciendo información a los miembros de las Comisiones de Defensa y Exteriores sobre la evolución de las misiones internacionales, los consejos multilaterales y los presupuestos.

---

<sup>16</sup> Ver Félix Arteaga, "Spain" en Biehl, Giegerich y Jonas (Eds.), *Strategic Cultures in Europe*, Springer, 2013, pp. 333-343.

<sup>17</sup> Según el Barómetro del RIE de febrero de 2013 (pp. 50-60), el 57% de los encuestados era favorable a una intervención militar internacional en Siria (29,5% en contra) pero el 53,9% estaba en contra de que España participara en la misma (35,1% a favor). En el BRIE de junio, el apoyo a una participación española bajó al 30,2%. La misma incoherencia se observa en la encuesta del Transatlantic Trends 2012, donde el 71% de los españoles se manifiesta favorable a ejercer el derecho de proteger civiles de la violencia, pero el 56% no desean ejercerlo en Siria incluso existiendo un mandato de Naciones Unidas (el 42 favorable en ese caso) y el 52% de los españoles sería favorable a reducir los presupuestos de defensa (49% a favor de mantener o incrementar).

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

### 3. Construyendo la agenda de defensa para la nueva legislatura: los retos

#### 3.1 El Sur como prioridad

Tanto la DDN 2012 como la ESN 2013 han ubicado los principales riesgos para la seguridad y la defensa de España en el espacio comprendido entre el Sahel y el Mediterráneo y entre el Golfo de Guinea y el Cuerno de África<sup>18</sup>. Una zona donde la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 sitúa los intereses “vitales” de seguridad para diferenciarlo del resto que pasan a ser estratégicos y que impide a la defensa española reducir sus niveles de disuasión tanto como pueden permitirse otros países más alejados de esa zona de riesgo. La proliferación de grupos *yihadistas* que han rendido sumisión al Daesh en esa zona, la multiplicación de los espacios sin gobierno en ella y el fracaso de la transición en Libia -incluida la crisis migratoria generada- han aumentado desde entonces.

España tiene ahora un problema de defensa particular que no ha tenido en legislaturas anteriores y los riesgos del nuevo arco de inestabilidad del Sur afectan más a los países fronterizos que a los más alejados, con lo que estos deben afrontar el esfuerzo principal para prever, disuadir y responder a estos retos subregionales. Organizaciones como la OTAN y la UE pueden contribuir a ese esfuerzo pero carecen de la voluntad y los medios necesarios para suplir a los estados fronterizos en esa responsabilidad y les corresponde a estos movilizar para atraer su atención y movilizar su asistencia.

España debe evaluar las consecuencias geoestratégicas que implica su ubicación como país de “frontera” del Sur, sus implicaciones políticas, de seguridad y defensa, diplomáticas y presupuestarias.

Para hacerlo, el próximo Gobierno debería:

- Elaborar un plan interministerial de actuación integral en el Sur en coherencia con el nivel de riesgo que le atribuye la Estrategia de Seguridad Nacional.
- Elaborar la contribución a ese Plan desde la política de defensa.
- Adecuar el planeamiento de defensa al reto vital del Sur, adecuando sus alianzas, despliegue, capacidades, equipamiento y presupuesto al nuevo escenario.

---

<sup>18</sup> Para un análisis de riesgos, ver “España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel”, Informe Elcano nº 18, noviembre 2014,

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/publicacion?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/publicaciones/informe-elcano-18-espana-mirando-al-sur-mediterraneo-sahel](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-18-espana-mirando-al-sur-mediterraneo-sahel).

- Potenciar las relaciones bilaterales, multilaterales o subregionales de defensa con los países afectados por el riesgo, elaborando con ellos un relato sobre el problema y soluciones del Sur

### 3.2 Estabilizar el presupuesto

El segundo reto es el de la adecuación de los compromisos de la defensa al de los recursos disponibles.

A pesar de las dificultades económicas –o precisamente por ellas- la política de defensa deberá contar con un plan de estabilización presupuestaria a medio plazo que permita hacer frente al pago de las partidas inaplazables de personal y equipos, asegurar la operatividad y financiar las nuevas capacidades que se precisan. La estabilización no depende tanto de la cuantía disponible para el presupuesto cuanto de su sostenibilidad, para evitar los efectos negativos de los cambios sobre los planeamientos estratégicos de defensa y de la industria. En la próxima Legislatura se debería pasar del modelo de prefinanciación a uno de financiación plurianual, fijando el objetivo final de gasto y flexibilizando su disposición anual mediante techos presupuestarios máximo y mínimo.

Además de la estabilidad, el presupuesto debe reforzar su transparencia evitando el recurso a los créditos extraordinarios, incluyendo en el presupuesto inicial un cálculo más riguroso de los créditos para operaciones y pagos de equipos que se realizarán durante todo el año. Dentro de la transparencia, la ejecución presupuestaria debería facilitar el seguimiento del planeamiento por capacidades, para ver las inversiones y avances que se realizan. En la próxima Legislatura se debería discutir menos sobre cuánto se invierte y más sobre cómo se invierte, lo que contribuiría a elevar el conocimiento y cultura estratégica de los supervisores presupuestarios.

También se debe modificar la estrategia de comunicación de forma que los presupuestos no trasladen sólo una percepción de gasto sino que, también, expliquen el retorno del mismo en términos de servicio público, recaudación de impuestos, compromisos internacionales, exportación, creación de empleo, tecnología e innovación (en sentido contrario, se debería informar de los efectos de los recortes sobre el empleo, el tejido industrial y la balanza comercial).

Finalmente, los presupuestos deben tener una finalidad transformadora, distribuyendo el gasto según criterios de coste, eficacia y tendencias, primando la operatividad y el sostenimiento de la fuerza militar, penalizando los equipos y unidades de la estructura orgánica que no se puedan operar o mantener, evitando criterios corporativos de reparto (criterio de transformación).

Dada la situación económica a corto plazo, parece poco probable aumentar significativamente los presupuestos de defensa durante la próxima legislatura hacia el objetivo del 2% acordado en la OTAN. Por lo tanto, además de evitar la vuelta a los recortes del pasado, se debería gastar mejor invirtiendo en aquellas capacidades escasas dentro del espíritu de inversiones en el 20% de la OTAN.

En resumen, se podría:

- Consolidar los gastos ordinarios y extraordinarios en un presupuesto inicial mejorado y en el marco de una Ley de Financiación Plurianual.
- Facilitar la trazabilidad y seguimiento de los programas de capacidades militares aprobadas.
- Establecer indicadores de gasto que mejoren las relaciones de gastos en inversiones, operaciones y adiestramiento sobre los de personal.

### 3.3 Revisar la estructura de las Fuerzas Armadas

El tercer reto es el de adecuar la estructura de fuerzas a la disponibilidad presupuestaria y a las futuras necesidades operativas.

En líneas generales, las decisiones adoptadas han reforzado a la estructura operativa dependiente del JEMAD, pero los Ejércitos ponen límites al alcance deseable en las modificaciones orgánicas, evitando que afectaran significativamente a su estructura y con ello a una organización más eficiente de la Fuerza y sus apoyos previstos para actuar en el nuevo entorno operativo. Es necesario consolidar el concepto de Fuerza Conjunta como vector de transformación, como integrador de las capacidades específicas de los ejércitos y como forma única de empleo de las Fuerzas Armadas, superando esquemas caducos en los que cada Ejército trata de mantener la autonomía en la concepción operativa. Además del liderazgo del JEMAD, se necesita reforzar su Centro de Desarrollo de Conceptos y Doctrina y su conexión con los centros de transformación aliados, de forma que converjan los procesos de transformación e interconectividad de las fuerzas.

Para corregir el desfase entre necesidades de la organización actual y los recursos disponibles, resulta necesario tomar decisiones de trascendencia sobre el modelo actual de Fuerzas Armadas. Para ser transformador, el planeamiento debe conciliar objetivos estratégicos, capacidades y entidad de la fuerza y presupuestos disponibles (alinear estrategias, capacidades y presupuestos). De esta forma, el planeamiento permitiría conocer cuál es el nivel de esfuerzo de defensa que España se puede permitir y, por otra, qué niveles de seguridad y defensa se pueden atender y cuáles no en función del presupuesto disponible. Sólo sobre este planeamiento conjunto y sostenible sería posible individualizar la rendición de cuentas de los responsables políticos y militares sobre el uso de los fondos públicos de la defensa.

Para ello, se debería:

- Revisar la estructura militar tomando como punto de partida el actual Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas.
- Reformar la organización y el sistema de gestión del Ministerio.
- Continuar reforzando la autoridad del JEMAD en el proceso de transformación.
- Adecuar el proceso de planeamiento de la defensa, ampliando sus plazos para facilitar la transición entre legislaturas e incorporando mecanismos de control político y auditoría operativa.

- Incluir dentro del control parlamentario el seguimiento del Objetivo de Capacidades Militares y los informes de Alistamiento de la Fuerza Conjunta, en beneficio de una mayor transparencia y cultura de defensa.

### 3.4 El reto de hacer de la industria de defensa una industria estratégica

El cuarto reto es el de consolidar y culminar la reestructuración de la base industrial y tecnológica de la defensa emprendida tanto a iniciativa propia como de la UE.

En el plano nacional, la industria de defensa española no está todavía suficientemente integrada en el conjunto de la industria nacional y no debe seguir siendo sólo estratégica para un Ministerio, sino que debe serlo para todo el Gobierno. De ahí, la necesidad de normalizar su integración en el conjunto de las políticas industriales y de investigación, reservando la excepcionalidad para aquellos aspectos que afecten de forma inequívoca a la seguridad nacional.

Identificadas las capacidades industriales y áreas de conocimiento que afectan a los intereses esenciales de la defensa y la seguridad nacional, deberán desarrollarse los mecanismos que garanticen su protección frente a los intereses de terceros dentro de la regulación europea. Definidas las capacidades militares necesarias para la transformación<sup>19</sup>, es necesario que la supervisión parlamentaria vele por su consecución y que ésta se desenvuelva en un ambiente de mayor transparencia y corresponsabilidad.

En el aspecto presupuestario, el sector industrial, patronal y sindicatos, abogan por una Ley de Financiación plurianual porque sin un marco estable de inversión no es viable su continuidad<sup>20</sup>. Proponen establecer programas que trasciendan una legislatura con presupuestos estables a mayor plazo unidas a una ejecución anual flexible. A ello añaden la necesidad de reforzar el control parlamentario de las propuestas y ejecución de los programas de armamento.

El sector puede beneficiarse de las iniciativas de la Comisión para financiar su acceso a I+D sobre tecnologías críticas y duales (Acción Preparatoria), garantizar la seguridad de suministro y apoyar la competitividad de las PYME (COSME 2016-2020). Para conseguir el acceso a fondos europeos de I+D+i es necesario elaborar antes una estrategia de especialización que integre el tejido industrial dentro de la *clusterización* subregional de la UE. Después, es necesario canalizar fondos europeos para las tecnologías duales y PYME hacia el sector industrial de la defensa, al igual que el Gobierno canaliza fondos europeos hacia sectores como el automóvil, energía, comunicaciones y al igual que hacen ya otras administraciones estatales y autonómicas. Tareas que se deberían integrar bajo gestión interministerial e incluyendo a las autoridades autonómicas.

El Ministerio de Defensa ha reforzado su colaboración con el sector industrial pero su capacidad de dinamización depende de los recursos presupuestarios que pueda poner

---

<sup>19</sup> Las capacidades militares prioritarias del JEMAD se resumen en: mando y control y el trabajo en red, gestión de blancos, defensa aérea incluyendo la antimisil, vigilancia y reconocimiento, ciberdefensa, proyección estratégica, coordinación logística conjunta, interoperabilidad y consumo energético. Res. 420/38100/2015 de 30 de julio.

<sup>20</sup> "Informe sobre la situación y perspectivas en el sector de Defensa y Seguridad", 24 de febrero de 2015 y comunicado conjunto de 8 de julio de 2015. CCOO de Industria, MCA-UGT y TEDAE.

a disposición del sector industrial para inversiones en tecnología o equipos. Si esos fondos nacionales y/o europeos para la I+D no llegan pronto, el sector industrial –y especialmente las PYME- perderán en muy pocos años el capital tecnológico actual y el tejido industrial dejarán de ser competitivos. Además de los fondos, se necesita que las políticas industriales de defensa primen el desarrollo tecnológico de las empresas para ayudarlas a adaptarse al nuevo entorno tecnológico. Ensamblar tecnologías de terceros no mejorará su competitividad ni favorecerá la continuidad de su negocio.

Al Ministerio le queda definir cómo va a ejercer sus derechos derivados de la participación pública estatal en el capital de las sociedades mercantiles como Navantia, Indra o Airbus. Debe dotar a la DGAM de la especialización y recursos que precisa para afrontar una gestión sumamente técnica y compleja (entre otras, gestionar fondos europeos, evitar desvíos presupuestarios y proteger las áreas de conocimiento y capacidades industriales críticas frente a terceros). También deberá reformar el sistema de adquisiciones para demorar la decisión final cuanto sea posible para evitar que alguna contingencia sobrevenida obligue a cancelar la programación, reduciendo los riesgos tecnológicos, operativos y de inversión a contratistas, Ministerio y Fuerzas Armadas<sup>21</sup>.

Finalmente, y dados el ritmo de evolución tecnológica señalado y su incidencia sobre la operatividad, hay que afrontar el reto de alimentar, captar, retener y renovar talento en las nuevas áreas de conocimiento como las de ciberdefensa y ciberseguridad. Defensa e industria precisan recursos humanos de alta cualificación y dotados de alta capacidad de innovación, lo que obliga a ampliar e incentivar la formación de esos recursos.

En resumen, se podría:

- Articular y sistematizar la interacción entre el sector industrial privado y el sector público (Foro), ampliando el número de Ministerios implicados en la interlocución.
- Establecer estrategias coordinadas entre las distintas instituciones de acceso a los fondos europeos de I+D+i para competir en condiciones de igualdad.
- Las políticas industriales de defensa deben primar el desarrollo tecnológico de las empresas, su especialización inteligente, de forma que los presupuestos invertidos aseguren su competitividad en un mercado abierto.
- Potenciar la especialización y recursos de la DGAM como órgano responsable de los programas y adquisiciones y de la Secretaría de Estado como responsable de la ejecución presupuestaria.
- Potenciar la disponibilidad de talento en colaboración con las universidades, sector privado y centros de excelencia.

---

<sup>21</sup> El Ministerio ha puesto en marcha un sistema de adquisiciones que trata de evitar riesgos primando prototipos de demostración donde se integren tecnologías que añadan valor operativo, industrial y posibilidades de exportación (entre ellos los programas de inversión en I+D+i para un vehículo blindado sobre ruedas 8x8, la fragata F-110 y otros 20 programas tecnológicos dentro de un nuevo ciclo inversor).

### 3.5 La cultura estratégica como asignatura pendiente

La postergación de la defensa como objeto de interés político y social es, paradójicamente, un resultado de los tiempos en los que la política de defensa era una gran política y, por tanto, estaba al margen del debate partidario o social. Dada su trascendencia, la discusión se mantuvo en el círculo restringido de la Administración militar y del Gobierno. Ahora que muchos ciudadanos ponen en cuestión elementos centrales de las sociedades avanzadas como la representación política, la democracia, los valores o las políticas públicas, resultaría ingenuo pensar que no van a cuestionarse la necesidad de la defensa. Por ello, en la próxima Legislatura se debería mejorar la comunicación estratégica de la defensa para acortar la distancia entre ella y percepción de los ciudadanos, para explicar qué va a hacer la defensa en relación a asegurar su bienestar y protección frente a las circunstancias y riesgos descritos en las estrategias de seguridad nacional.

Junto a la opinión pública, los responsables políticos son los principales actores de la cultura estratégica de un país. Para reforzar su liderazgo, es necesario fomentar su responsabilidad y especialización en cuestiones de defensa. Es necesario comenzar a dotarles de los asesores externos y de la formación que precisen para poder ejercer eficazmente las funciones de control que van a realizar. La complejidad técnica y las repercusiones de las cuestiones de defensa obligan a cambiar los debates ideológicos y generalistas por otros de carácter técnico y especializado para aprovechar la mayor transparencia, control y exigencia de responsabilidades que se reivindican.

La defensa y el poder militar ya no se justifican por la existencia de amenazas a la soberanía, integridad y valores del Estado, y los riesgos reconocidos están relacionados con fenómenos como el terrorismo, el crimen organizado, la inseguridad económica y financiera, las ciberamenazas, los flujos migratorios no controlados, las armas de destrucción masiva, la vulnerabilidad energética y de los servicios e infraestructuras críticas o las emergencias y catástrofes naturales, entre otros, no tienen una naturaleza puramente militar como en el pasado. Por ello, el liderazgo de la cultura estratégica debe trasladarse al nuevo marco de la seguridad nacional, donde la defensa coopera con el resto de los instrumentos del Estado a proteger el bienestar, seguridad y funcionamiento de la sociedad frente a esos riesgos.

Para hacer frente a las nuevas tendencias, el liderazgo de la cultura estratégica debería:

- Orientarse a la capacitación y apoyo a los órganos y grupos parlamentarios, políticos y sociales que participan en el proceso de toma de decisiones de defensa.
- Facilitar su actuación reforzando los mecanismos de transparencia y control que faciliten su interacción y socialización con los responsables de la defensa.
- Integrar la estrategia de comunicación de la cultura de defensa dentro de la más amplia y de mayor jerarquía de la cultura de seguridad nacional.