
LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS EN EL ENTORNO ESTRATÉGICO 2020

Javier Jordán
Profesor de la Universidad de Granada

El camino que conduce al futuro del 2020 se encuentra jalonado por importantes incógnitas relacionadas con las Fuerzas Armadas y con el conjunto de la sociedad española. La globalización, la diferencia creciente en los niveles de desarrollo mundial es, y el envejecimiento de la población son fenómenos que no se han producido con anterioridad en la historia. La sentencia de Maquiavelo “Todo aquel que desee saber qué ocurrirá debe examinar qué ha ocurrido: todas las cosas de este mundo, en cualquier época, tienen su réplica en la antigüedad”, no resulta aplicable en esta ocasión. Se trata de un terreno desconocido y, por tanto, las consecuencias que se puedan derivar de dichos procesos resultan difícilmente predecibles. No obstante, el análisis que ofrecemos en estas líneas se fundamenta en la observación de importantes motores de cambio (efectos de la globalización, evolución demográfica, importancia creciente de los actores no estatales en materia de seguridad, emergencia de la sociedad red) de tal modo que podemos trazar –aventuradamente pero con cierto rigor– las líneas generales del horizonte de planeamiento 2020 en lo que respecta a las Fuerzas Armadas españolas. Este análisis prospectivo puede resultar también complementario a lo trabajado en la Revisión Estratégica de la Defensa española (Ministerio de Defensa, 2003).

EL NUEVO ENTORNO DE SEGURIDAD

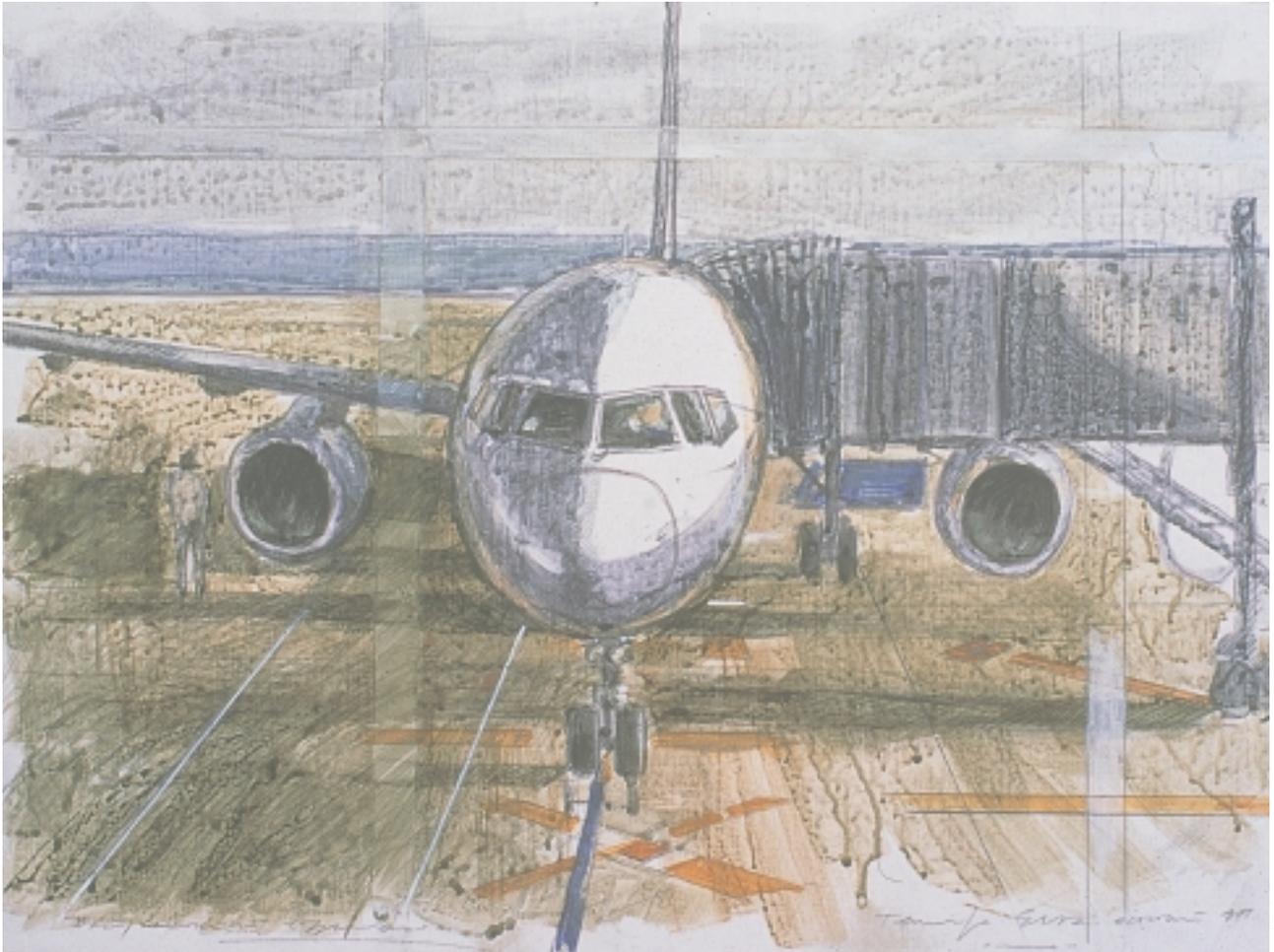
El futuro que discernimos anuncia cambios sustanciales en las necesidades de seguridad de la sociedad española, con respecto a lo que era tradicional, y cambios también en los medios de que dispondrán las FAS a la hora de cumplir las tareas asignadas. Los cometidos son marcados por el Gobierno en función del entorno estratégico y de cómo este afecta a lo que en cada momento se consideran intereses nacionales. Y dicho entorno de seguridad se encuentra actualmente en un proceso de importantes cambios. Las razones son las siguientes¹:

- La globalización y la emergencia de nuevos actores no estatales, relevantes desde el punto de vista de la seguridad, están deteriorando el con-

cierto internacional que había logrado notables éxitos en la resolución pacífica de los conflictos. El aumento del número de centros de poder de naturaleza diferente, y el cambio de reglas que ello conlleva, agrava los efectos de la anarquía internacional: efectos que se habían moderado en la política entre Estados. El comienzo del siglo XXI será probablemente más conflictivo que la segunda mitad del siglo anterior.

- La globalización económica tiene aspectos po-

¹La importancia de la globalización como germen de cambio también ha sido destacada en otros trabajos prospectivos. Es el caso del documento *Global Trends 2015: A Dialogue About the Future With Nongovernment Experts*, publicado por el National Intelligence Council en diciembre de 2000. Se trata de un informe, elaborado a partir de diversas reuniones de especialistas del mundo académico y de compañías privadas, sobre el entorno estratégico del futuro.



José F. Clemente Esquerdo

sitivos indudables, pero, al mismo tiempo, aumenta la brecha en los niveles de desarrollo. La idea de que la liberalización de los mercados engendra mayor riqueza y beneficios se ve crudamente matizada por la realidad de que no todos compiten en igualdad de condiciones y de que los perdedores quedarán cada vez más marginados de las ganancias globales. El problema se agrava si consideramos, además, que una parte muy considerable de la población del planeta vive en áreas subdesarrolladas. El creciente distanciamiento entre el centro y la periferia mundial (en términos de progreso económico, político y social) es un fenómeno sin precedentes en la historia de la humanidad y dará lugar a enormes desafíos de seguridad. En muchos lugares las estructuras del Estado entrarán en quiebra, el reparto de los recursos dará lugar a conflictos entre países rivales o actores no estatales, se producirán movimientos de población que pueden desestabilizar otras áreas, y muy seguramente se engendrarán y extenderán ideologías radicales de expresión violenta.

- Por último, los conflictos están adoptando una naturaleza asimétrica, propia de la naturaleza de

los actores que intervienen en ellos. La lucha del débil contra el fuerte impone unas pautas distintas, y los instrumentos de seguridad occidentales deberán adaptarse a un nuevo modelo de guerra. Al mismo tiempo, el conflicto adquiere un carácter cada vez más multidimensional, donde aspectos como, por ejemplo, la esfera informativa cobran una relevancia de la que antes carecían. Y, por otra parte, la globalización permite que los conflictos puedan tener como escenario cualquier lugar del planeta. Prueba de ello han sido los atentados del 11 de septiembre, que han terminado con la histórica seguridad del territorio norteamericano.

Los motores de cambio que acabamos de señalar darán lugar a un entorno de seguridad marcada por los siguientes rasgos.

En las economías avanzadas el terrorismo es, y probablemente seguirá siendo durante mucho tiempo, la única expresión de violencia política capaz de afectar gravemente a la seguridad de los Estados en su propio suelo. No resulta imaginable una agresión armada contra la integridad territorial de dichos Estados. La superioridad militar de los países del centro mundial, y la consiguiente elección

de estrategias asimétricas por sus adversarios, han modificado la materialización de los conflictos que se dirigen contra el corazón de las sociedades desarrolladas. Los objetivos intermedios de este tipo de lucha consisten en aterrorizar a la ciudadanía y erosionar la legitimidad de sus gobiernos, como etapas previas a la victoria sobre la voluntad política de los Estados avanzados (Freedman, 1998; Metz, 2000).

Ciertamente, es muy improbable que los adversarios que opten por el enfrentamiento asimétrico como estrategia para derrotar al mundo desarrollado (como ha hecho por ejemplo la red terrorista Al-Qaida) logren su propósito. En muy pocas ocasiones en la historia, el terrorismo ha demostrado ser una herramienta eficaz (Cameron, 1999: 70-71). Sin embargo, la derrota de los que optan por esta vía no es fácil ni rápida. Por ello, este tipo de violencia seguirá encontrándose presente en las próximas décadas y quizás explore nuevas vías de mayor letalidad con el fin de incrementar su capacidad de presión y de derrotar a un Occidente que ha logrado una supremacía militar inigualable.

Lejos del territorio de los Estados del centro mundial continuarán los conflictos armados de naturaleza mayoritariamente interna. En muchos casos serán causa y consecuencia de la práctica desaparición del Estado en las áreas del planeta particularmente afectadas por el subdesarrollo. La fragmentación y derrumbe de las estructuras estatales, y el fin del monopolio legítimo de la violencia, darán lugar a una atomización de los centros de poder armado (Kaldor, 1999). Además de generar altos niveles de inseguridad y de sufrimiento a la población de esos países, los conflictos que se desarrollen en la periferia del sistema global afectarán en ocasiones a los Estados del centro. Algunos de esos episodios bélicos pueden producirse en áreas de especial interés estratégico, al constituir zonas de tránsito, yacimientos energéticos o de materias primas. En otros casos, darán lugar a movimientos de población que presionarán y traspasarán las fronteras de Estados vecinos. A su vez, la inexistencia de control estatal reconocible puede ser aprovechada para la creación de refugios por parte de organizaciones terroristas o de crimen organizado. En casos extremos, los antagonismos regionales y los enfrentamientos bélicos pueden poner en marcha carreras de armamento, que traspasen la barrera de lo convencional, y den lugar a la proliferación horizontal de armas de destrucción masiva, llegando incluso a hacer uso de ellas.

En definitiva, el horizonte de seguridad del 2020 se presenta más inseguro que la experiencia de las últimas décadas del siglo XX. Se puede alegar contra este juicio que el orden bipolar era precario al encontrarse sostenido por el miedo de la eliminación mutua. Sin embargo, era un mundo en el que los medios de destrucción estaban en ma-

nos de muy pocos y en el que los costes y ganancias eran relativamente predecibles. El periodo histórico en el que nos adentramos se caracteriza por la dispersión de la capacidad de empleo de la violencia y por la proliferación de actores e intereses difícilmente conciliables (Kaplan, 2002). El riesgo de un holocausto nuclear es mucho más lejano pero el recurso a la violencia será más frecuente.

Ante este panorama los ejércitos están viendo modificadas sus misiones tradicionales de defensa meramente territorial por otras más adecuadas al nuevo entorno estratégico. Sin embargo, aunque la adaptación y los cambios están en marcha, y en parte ya se han experimentado en operaciones reales, lo cierto es que una proporción muy considerable de sus equipos, medios y estructura son herederos de los ejércitos ideados para la guerra tradicional. El futuro próximo seguirá demandando de las fuerzas armadas la capacidad de realizar misiones que incluyan el combate de alta intensidad. Pero lo hará en escenarios cada vez más alejados de las fronteras nacionales, con unas reglas de enfrentamiento en ocasiones muy estrictas, integrados en fuerzas aliadas, y posiblemente en coalición con fuerzas locales de carácter auxiliar. El enemigo será quizás un ejército regular o, las más de las veces, grupos armados que no representen a ningún Estado. A su vez, el entorno estratégico de los próximos años también requerirá el empleo de los ejércitos para la estabilización o reconstrucción de áreas donde el Estado haya colapsado y donde el interés del centro mundial no permita la extensión de la anarquía a regiones vecinas. Las misiones de paz que tanto auge experimentaron en la década de los noventa continuarán ocupando un lugar importante entre las tareas de los ejércitos del siglo XXI. Pero la dificultad de apuntalar las estructuras políticas y sociales de las zonas de conflicto seguramente convertirá a los ejércitos en fuerzas de control de protectorados internacionales, cuya situación de interinidad se prolongue por décadas.

Por otra parte, la limitación de recursos que actualmente experimentan los ejércitos y que, como veremos en las siguientes páginas, se agudizará en los años venideros, impondrá restricciones en el recurso a las fuerzas armadas. Algunas de las misiones de emergencia civil que hasta ahora se han encomendado a los ejércitos (ayuda a la extinción de incendios, asistencia en inundaciones, o limpieza de playas por catástrofes como la de Galicia a finales de 2002) quedarán, cada vez más, fuera del ámbito de actuación de las FAS. Ese tipo de tareas respondían a la lógica de ejércitos de la era industrial y de reclutamiento obligatorio, pero serán difícilmente asumibles por el nuevo paradigma de fuerzas. En tareas de crisis civil las FAS podrán contribuir en cuestiones puntuales (helicópteros, ingenieros, hospitales de campaña) pero no como organización capaz de movilizar un número elevado de recursos humanos.

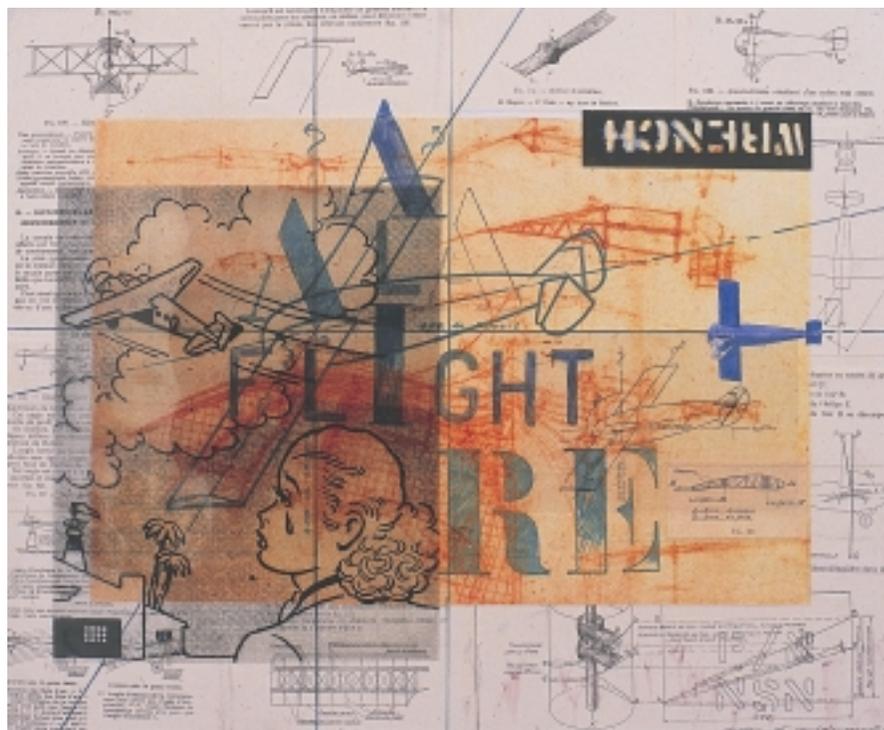
El cambio de modelo y la limitación de medios restarán polivalencia al ejército. Y, por ello, esas misiones deberán ser encomendadas a otras agencias o iniciativas (por ejemplo, a través de la creación de un cuerpo civil de voluntarios movilizable en situaciones de emergencia). En el nuevo paradigma de seguridad, los ejércitos se convertirán en la principal herramienta de los Estados a la hora de aplicar la fuerza en el exterior: contra regímenes peligrosos, señores de la guerra, refugios de terroristas, etc. Después del espejismo que pudo suponer el auge de las misiones de paz en la década de los noventa, la principal misión de los ejércitos vuelve a ser la clásica: combatir guerras y ganarlas. Lo que sucede es que las FAS serán un instrumento más en un conflicto multidimensional –muchas veces “desmilitarizado”–, y con episodios esporádicos que requieran combate de baja, media y alta intensidad en algún punto lejano del planeta.

EL ENTORNO SOCIOECONÓMICO 2020

Estas necesidades van a exigir medios y, en este sentido, el entorno socioeconómico del 2020 plantea también importantes desafíos con respecto a la disponibilidad de recursos humanos y materiales de las fuerzas armadas, en especial en el caso de las españolas.

El envejecimiento de la población constituye otro fenómeno sin precedentes históricos, y resulta difícil predecir con exactitud sus efectos sobre la economía de nuestro país. Pero intuimos que los actores sociales y políticos están viviendo de espaldas a dicho problema, y que sólo se reaccionará cuando este comience a manifestarse. La incógnita es si entonces será viable el modelo económico vigente. El envejecimiento de la población va a suponer un aumento muy considerable del gasto público (especialmente en pensiones y sanidad) que el Estado, casi con toda seguridad, no podrá mantener. En sus informes sobre España, el FMI advierte que el déficit originado por el envejecimiento de la población comenzará a aflorar a partir del 2015 y a incrementarse rápidamente desde ese año (IMF, 2000). La OCDE sitúa la crisis del sistema de pensiones un poco más tarde, en el periodo 2020-2025 (OECD, 2001). Actualmente más del 50% del gasto en sanidad se dedica a la atención de

personas mayores de 65 años y ese sector de la población habrá crecido notablemente en las dos próximas décadas, mientras que el de personas jóvenes se habrá reducido, contando incluso con los flujos permanentes de inmigración (UNPD, 2001). La partida presupuestaria en sanidad y pensiones irá aumentando hasta niveles difícilmente sostenibles. Al mismo tiempo, el Estado –por los condicionantes de la globalización económica– no podrá elevar sustancialmente la carga fiscal sobre el sector privado, ya que esa medida restaría atractivo a nuestro país como lugar de inversión, con lo que ello supondría en pérdida de crecimiento económi-



José F. Clemente Esquerdo

co y empleo. Posiblemente la alternativa se encontrará en la progresiva privatización de los servicios sociales, de modo que la mayoría de los ciudadanos se financien directamente su propia sanidad y jubilación (Jackson, 2002).

Mientras se produce esta transición –un proceso que puede prolongarse durante al menos una década, pero que resulta muy difícil de prever por la multiplicidad de factores que en él intervienen– es muy posible que el resto de partidas del presupuesto general del Estado experimenten una seria reducción. El gasto social absorberá la mayor parte de los recursos. Y las demandas sociales, en un tema tan sensible que repercute en la vida corriente de millones de votantes, van a dejar escaso margen de maniobra. Como consecuencia, es de suponer que el gasto español en defensa se verá se-

veramente recortado en dicho periodo; es decir, a partir de la segunda mitad de la próxima década y con mayor intensidad según nos aproximemos al 2020. A no ser que se materialice una grave amenaza contra la seguridad, no ya aliada, sino española, resulta muy dudoso que los gobernantes estén dispuestos a asumir el coste político de desatender las demandas sociales en un momento de incertidumbre y reajuste económico derivado de los desafíos del envejecimiento de la población.

El previsible descenso del presupuesto de defensa puede verse acompañado además por las limitaciones financieras derivadas de la deuda contraída con los programas estrella F-100, *Leopard* y *Eurofighter*. Está previsto que su pago fraccionado se alargue hasta aproximadamente el 2015, y en esas fechas será necesario costear otras inversiones en programas complementarios: fragatas F-110, avión A-400M, helicópteros de combate, etc.

Para complicar aún más la situación, la carestía de recursos económicos para la Defensa se puede ver agravada por la escasez de recursos humanos en los ejércitos. Dos factores pueden conducir a ello, y los dos están también relacionados con el envejecimiento de la población. En primer lugar, el efecto indirecto de la reducción del presupuesto de defensa puede limitar la disponibilidad económica a la hora de ofertar salarios competitivos en el mercado laboral español. Como resultado, la profesión de tropa se puede convertir en una ocupación de carácter marginal, precaria, mal retribuida, y con escaso prestigio social.

A esta primera causa se une el descenso de población joven y, por tanto, susceptible de ingresar en la tropa profesional. En las proximidades de 2020 habrá dos millones menos de jóvenes entre 18 y 27 años que en la actualidad (un 35% menos de potenciales candidatos), y el momento presente está ya marcado por importantes dificultades en la cobertura de las plantillas. Este hecho, unido al factor retribución económica, puede convertir al Ejército en un nicho laboral que abandone la población española y que sea ocupado por los extranjeros o por los nacionales incapaces de obtener un empleo mejor. Además, es muy posible que incluso aumentando el salario sea también preciso reclutar extranjeros como consecuencia de la inversión en la pirámide de edad de la población. Esta previsible realidad convertirá a las FAS del 2020 en una organización multicultural, como también lo será el resto de la sociedad española. De este modo, las fuerzas armadas deberán adoptar un sistema de formación especialmente dirigido a esos recursos humanos, y deberán también poner en marcha mecanismos que garanticen el respeto a la diferencia entre culturas. Lo más preocupante sin embargo, es que, si no se toman las medidas oportunas, la tropa profesional se puede convertir en un nicho étnico o de marginación, y esto por la

dinámica propia del mercado laboral –como sucede con otros sectores laborales como son el trabajo en el campo y el servicio doméstico–, y por el desprestigio que puede sufrir dicha profesión, a pesar de las motivaciones institucionales de los candidatos (Jordán, 2002).

EL FUTURO DE LAS FUERZAS ARMADAS

El panorama que acabamos de presentar sobre la futura disponibilidad de recursos es sin duda sombrío, pero el estudio de los principales motores de cambio no nos permite vislumbrar un futuro marcado por el optimismo. La conclusión sin embargo no es determinista, ni cierra las salidas. Nuestro análisis simplemente nos lleva a la siguiente conclusión: el modelo actual de Fuerzas Armadas españolas no podrá ser sostenido por el entorno socioeconómico del 2020. A esto se une además que posiblemente las misiones que se demandarán de las FAS serán también diferentes a las tradicionales. En consecuencia, no es que el futuro ejército esté condenado a ser inviable o ineficaz, sino que resultará necesario otro tipo de ejércitos.

La conclusión práctica es que las FAS deben explorar nuevas vías con el fin de mantener su validez y estar en condiciones de contribuir a la seguridad del país. Esos nuevos caminos estarán posiblemente orientados por dos puntos de referencia: la multinacionalidad y los cambios organizativos dirigidos a optimizar los recursos y entrar en cooperación eficazmente con otros actores de seguridad.

La multinacionalidad es un imperativo y una consecuencia lógica. Si vivimos en un mundo globalizado e interdependiente, en especial en el caso de los países que como España son economías avanzadas, lo lógico es que las necesidades de seguridad sean también comunes y compartidas. Y si las demandas son comunes, y los recursos limitados, lo más congruente es que las respuestas también lo sean. Durante siglos el Estado ha monopolizado el control de la violencia porque eso le permitía garantizar la seguridad de los ciudadanos y sustentar en último término su legitimidad. Pero, si los desafíos que se presentan en el futuro cercano, merman la capacidad de los Estados a la hora de proporcionar dicha seguridad, entonces ceder esa porción tan sensible de la soberanía, que es la defensa, a una instancia supraestatal como la OTAN o la UE, se convierte en un imperativo a la hora de preservar dicha seguridad y dicha legitimidad. Atender a un espectro de misiones tan variadas y complejas en un entorno socioeconómico restrictivo en materia de recursos va a resultar inviable, si no es a través de fórmulas multinacionales.

Evidentemente se trata de una solución que conlleva importantes costes. Que la defensa dependa de los aliados limita la capacidad de respaldar los

propios intereses, pues si estos no coinciden con los intereses de los demás se debilita el poder en ámbitos no compartidos. Por ello, al insertar las capacidades de seguridad en estructuras multinacionales, debe preservarse –en la medida de lo posible– la superioridad en escenarios no protegidos por los aliados. La senda de la multinacionalidad no es contemplada en este análisis como la solución perfecta. Es sencillamente la única. Pero al adentrarse en ella, no se debe perder de vista que las alianzas son foros de seguridad donde convergen actores egoístas. Muchas de las necesidades de seguridad son comunes, al igual que lo son los problemas de disponibilidad de recursos. Por ello la cooperación y el entendimiento son posibles en un número importante de casos. Sin embargo, en las situaciones donde no se ven afectados los intereses de los aliados, o donde el interés sea contra-

puesto, nuestro país tendrá que valerse con sus propios medios, e incluso sus planes tendrán que supe-
ditarse a los de los aliados más poderosos.

Otra precaución que deberá tomarse será la de no querer representar un papel que exceda las capacidades disponibles. El afán de prestigio puede llevar a asumir tareas desproporcionadas a los medios reales, e incluso ajenas al interés nacional. Si se cae en esta tentación, se producirá un desgaste innecesario de las propias capacidades, y por tanto, se pasará a una situación de mayor debilidad. La actuación en foros multinacionales requiere prudencia y sagacidad para cosechar ganancias en lugar de pérdidas.

Por otra parte, los cambios organizativos orientados a optimizar los medios disponibles y favorecer la cooperación con otras agencias de seguridad se enmarcan dentro de una dinámica que está experimentando el ámbito civil, y que se caracteriza por la adopción de estructuras en red. Ese paradigma organizacional es el que mejor responde también a los desafíos de seguridad en la sociedad de la información. El modelo de ejército industrial no resultará viable ni eficaz en el futuro. Por un

lado será necesaria la reducción –pues si no el exceso de plantillas y la oferta laboral precaria conducirán a la creación de un nicho, como ya hemos advertido–, y, por otra parte, resultará preciso rediseñar las estructuras siguiendo el modelo de redes. El resultado será posiblemente un conjunto de módulos especializados e interconectables que den lugar a fuerzas ad hoc, integrables también

con nodos de otras agencias de seguridad y con unidades de otros países: tanto de los aliados, como de fuerzas auxiliares, o incluso de agencias privadas, en la zona de conflicto. Muy probablemente, los mayores avances en este tipo de innovación se producirán al otro lado del Atlántico. En materia de seguridad el mundo del 2020 seguirá estando liderado por Estados Unidos; y no sólo como consecuencia de su potencial en capacidades, sino también por la novedad de los cambios organizacionales. Muchas de las enseñanzas de la Transformación de la Defensa norteamericana serán de gran interés para las Fuerzas Armadas de nuestro país ■



José F. Clemente Esquerdo

BIBLIOGRAFIA:

CAMERON, G. *Nuclear Terrorism. A threat Assessment for the 21st Century*, MacMillan Press, London, 1999.
 FREEDMAN, L. *The Revolution in Strategic Affairs*, Adelphi Paper, 318, IISS, London, 1998.
 INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Spain: Selected Issues*, IMF Staff Country Report No 00/156, November 2000.
 JACKSON, R. *The Global Retirement Crisis, The Threat to World Stability and What to Do about It*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 2002.
 JORDAN, J. "El reclutamiento de inmigrantes en las Fuerzas Armadas españolas: causas y posibles consecuencias" *Migraciones*, nº 11, Junio 2002, pp. 269-294.
 KALDOR, M. *New & Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Polity Press, Cambridge, 1999.
 KAPLAN, R.D. *El retorno de la Antigüedad. La política de los*

guerreros, Ediciones B, Barcelona, 2002.
 METZ, S. *Armed Conflict in the 21st Century: The Information Revolution and Post-Modern Warfare*, Strategic Studies Institute, 2000, en <http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs2000/conflict/conflict.htm>
 MINISTERIO DE DEFENSA, *Revisión Estratégica de la Defensa. Documentos Anejos*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2003
 OECD, *Reforms for an Ageing Society, Organisation for Economic Co-operation and Development*, Paris, FR, 2000.
Economic Survey of Spain, June 2001.
 UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Human Development Report 2002*, disponible en <http://hdr.undp.org/>
 UNITED NATIONS POPULATION DIVISION, *Replacement migrations: Is it a solution to declining and ageing population?* en <http://www.un.org/esa/population/publications.htm>