

LA DISUASIÓN Y LA CONTRIBUCIÓN DE LA ARMADA

Gregorio BUENO MURGA

La disuasión es tan antigua como la guerra, o quizá se podría afirmar que es tan antigua como el conocimiento de la psicología, ya que a este ámbito pertenece. La disuasión ha estado presente en las relaciones humanas desde la antigüedad, en la que, para evitar acciones de fuerza contra la familia o la tribu, se acumulaba un cierto poder físico y de armamento en cantidad suficiente para conseguir el efecto deseado, esto es evitar la agresión del adversario. La disuasión está orientada a evitar que un posible enemigo inicie una agresión o una amenaza contra un interés propio. Con ella se busca crear y concienciar en el adversario la percepción de la fortaleza de las capacidades propias y de la voluntad de emplear esta fortaleza materializada en poder, esencialmente militar, esta afirmación es de especial aplicación a la capacidad de las marinas de guerra, por sus características intrínsecas, como iremos viendo a lo largo de las siguientes líneas. Por otra parte, la disuasión es un efecto producido en la mente del adversario, que para ser conseguido totalmente debe ser generado por una capacidad creíble y una voluntad de empleo. El efecto final de la disuasión es la ausencia de conflicto.

La aparición del armamento nuclear a mediados del siglo pasado, y las enormes capacidades destructivas de este armamento, han relegado a un segundo plano a la disuasión convencional, aquella basada en el armamento clásico, es decir el no nuclear. Pero esta consideración no debe hacer perder de vista la existencia de una disuasión que descansa en las armas convencionales. A este tipo de disuasión y, en particular a las capacidades y contribución de la Armada, me voy a referir a lo largo de las siguientes páginas.

La Armada, como componente de las Fuerzas Armadas, contribuye a la disuasión general en la que participa España como miembro de una Alianza y a la disuasión, que podríamos llamar particular, aquella específica de España como país soberano con intereses que no comparte, o que valora de forma diferente, con otros aliados o socios o que le afectan en mayor grado y por tanto le suponen una diferente implicación. Este trabajo pretende examinar y determinar que necesidades disuasivas tiene España, como las acomete y cual es la aportación real de la Armada a la disuasión.

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Antes de continuar parece necesario introducir al lector en algunos conceptos estratégicos, que no por conocidos son menos importantes y que nos permitirán entrar en materia con mayor conocimiento. La disuasión es el efecto que se crea en la percepción del adversario sobre las capacidades que el país o alianza poseen

y de la voluntad de sus dirigentes para emplear cualquier medio para proteger sus intereses. Tan importantes son las capacidades de que se disponga, como la voluntad para utilizarlas como último extremo, en caso necesario. Se pueden alcanzar mayores efectos disuasivos con menos fuerza y gran voluntad de empleo que con una fuerza superior carente de la voluntad de ser puesta en acción. La presencia de una fuerza militar adecuadamente organizada, alistada y adiestrada, junto con la credibilidad que se transmita a un posible adversario de la intención de su empleo, son aspectos intrínsecos de la disuasión. La disuasión pretende neutralizar, de la forma más anticipada posible, cualquier intención del adversario de interferir o amenazar los intereses vitales propios, en el entendimiento que el coste a pagar por ellos será más elevado que el posible beneficio a obtener.

Para conseguir el efecto de la disuasión es necesario que el enemigo o presunto enemigo perciba de forma clara el riesgo que asume si trata de obtener o dañar un interés vital o estratégico¹ de otro país. Es decir que efectúe un cálculo racional de coste-beneficio (permítase el empleo de nomenclatura económica sin que sea mi intención trivializar un asunto tan importante y trascendente). Por ello, la capacidad integral propia ya citada es vital. Lo realmente difícil es alcanzar el equilibrio entre todas las capacidades, pero lo que sí está claro es que se debe dar preponderancia a la capacidad militar, o dicho de otra manera, la capacidad militar es una condición necesaria aunque no suficiente, mientras que las otras capacidades no son ni necesarias ni suficientes, en el entendido que el elemento determinante para alcanzar la disuasión es la capacidad militar, las otras capacidades contribuyen pero no son determinantes.

Una disuasión bien orientada debería dirigirse hacia un país determinado, aquel que suponga una mayor amenaza para los intereses propios. Es evidente que el desarrollo de las capacidades será diferente ante diferentes amenazas: si un país tiene dos posibles contendientes, uno de carácter continental y otro marítimo, las capacidades militares para disuadir a uno y a otro son bien diferentes. Esta dificultad puede solventarse con un desarrollo armónico de las capacidades militares, a costa de un mayor coste. En cualquier caso se puede asumir, con matices, que si se consigue disuadir al que supone una mayor amenaza se está disuadiendo simultáneamente a los que suponen una menor amenaza.

La disuasión tiene tres componentes: la capacidad, la credibilidad² y la “irracionalidad”. Sobre la capacidad ya se han indicado los requisitos que se le exigen: que esté orientada a las debilidades enemigas, que contemple un desarrollo integral, que tenga en cuenta todas las capacidades o poderes nacionales, que sea conocida en alguna medida y que sean capacidades reales. La credibilidad es el equivalente a la voluntad de empleo, pertenece al ámbito político, no se trata de agresividad, sino de demostrar la voluntad de no aceptar

¹ Intereses vitales: aquellos que España está dispuesta a proteger y, llegado el caso, a defender ante cualquier riesgo o amenaza por afectar a su supervivencia como nación. Su defensa es, por tanto irrenunciable y exige subordinar a ella la de cualquier otro interés. Estos intereses son: el territorio peninsular y extrapeninsular con sus accesos aéreos y marítimos, la población, el ordenamiento constitucional, la soberanía y la independencia. Intereses estratégicos: aquellos que aportan seguridad a nuestro entorno y cuya protección contribuye decisivamente a la defensa de los intereses vitales. Libro Blanco de la Defensa 2000.

² “Durante la II Guerra Mundial, se desarrollaron gases asfixiantes y se fabricaron en cantidades respetables, pero nunca llegaron a utilizarse de forma general ni formaron parte del arsenal convencional. Casi con certeza, la razón estaba en el mutuo equilibrio disuasorio que los dos bandos se vieron obligados a observar debido a los informes acerca de las actividades secretas desarrolladas en los laboratorios químicos del enemigo”. Briand J. Bold, “Armas secretas aliadas”. Ed. San Martín, Madrid 1973.

una imposición por la fuerza. Además del carácter del dirigente político, existe una componente importante que es la idiosincrasia del pueblo³, que es un factor que debe tener muy presente el dirigente político. Por último, la irracionalidad⁴ es una componente que añade incertidumbre a la reacción ante una posible agresión, radica en la mente o carácter del mandatario político y pretende que el posible agresor no pueda cuantificar o evaluar la reacción que se tomará. Se convierte en un elemento muy difícil de evaluar por el agresor y que añade una significativa incertidumbre a las reacciones que este puede tomar, por esta razón se impone una cautela adicional en el momento de tomar una decisión que puede que no tenga marcha atrás. Aunque en el estudio trinitario de Clausewitz este factor lo podríamos situar en la dirección política de la guerra, tiene una gran componente en lo que el citado autor denominó como “niebla”, en este caso, no de la guerra, sino de sus prolegómenos.

Este estudio de Clausewitz, está formada por tres componentes que se sitúan en aspectos materiales y psicológicos y en distintas personas o ámbitos de decisión que, normalmente, tendrán percepciones distintas. He aquí una de las grandes dificultades de la disuasión: que alcance a todos los implicados que puedan tener influencia en la decisión final, que será tomada por la máxima autoridad.

Un aspecto importante y que merece ser considerado y tratado es que la disuasión pertenece al ámbito psicológico. Es decir, se orienta a la mente del adversario, en particular a las mentes del dirigente político y del dirigente militar del mayor nivel. Al primero porque es quien dará la autorización para comenzar las acciones bélicas y al segundo por que es el principal asesor en materias militares del dirigente político. Por esto, de poco sirve el disponer de unas capacidades de las que el enemigo no tiene conocimiento, de alguna manera deben ser puestas en conocimiento de él; por supuesto se debe controlar la información que se proporciona, pero nunca se deben ocultar las capacidades generales. Así, la disuasión debe trabajar de forma coordinada con el manejo de la información.

La disuasión más eficaz es aquella que permite entrever la capacidad de intervenir y de vencer. En resumen, la mejor forma de disuadir es preparándose para vencer. Por ello, las Fuerzas Armadas juegan un papel principal pero no único. Las guerras son totales y se deben poner en juego todos los poderes nacionales: economía, política y acción exterior. Así, la disuasión descansa en la capacidad total del país, conjugando de forma armónica todos los poderes. La fuerza militar es un componente básico de la disuasión, pero ésta está íntimamente relacionada con el desarrollo integral de los poderes nacionales⁵.

La gran paradoja de la disuasión es la consecuencia de su fracaso. En caso de que así sea, es decir, que se materialice la amenaza, se entra en el terreno de la

³ Es conocido que hay pueblos que a lo largo de la historia han demostrado más agresividad que otros y una tendencia, mantenida en el tiempo, a no dejarse someter a los dictados de otros pueblos o países.

⁴ Irracionalidad, según el DRAE es: opuesto a la razón o que ya fuera de ella. LO que quiero expresar con esta palabra es que la irracionalidad del mando político de las FFAA, el que en definitiva ordena su uso, es un factor que añade valor a la disuasión, si el Mando político se rige por factores emocionales, la presunta reacción a acciones de fuerza o amenaza es mas difícilmente evaluable que si el mando político se rige por parámetros normales de conducta.

⁵ Tradicionalmente se han considerado cuatro poderes nacionales que determinan la capacidad total del país en sus relaciones con los demás actores de la política internacional: Diplomático, Económico, Militar y Político.

estrategia de la acción, del combate, de la guerra con los costes y sufrimiento que conlleva y esto nos permite pensar que la disuasión es una buena inversión, tanto mejor cuanto más aleje los fantasmas bélicos⁶. Bien es cierto que siempre va a ser difícil determinar con certeza si la ausencia de conflicto se ha debido al éxito de la disuasión o a otros factores exógenos, pero aún con esta duda, no se puede descartar totalmente la influencia de ésta en esa idílica situación de ausencia de conflicto.

DISUASIÓN CONVENCIONAL

Vamos a ver de forma breve unos apuntes sobre cada uno de los poderes nacionales citados en el acápite anterior.

Sobre la capacidad política

Un país que cuente con una población aglutinada alrededor de sus gobernantes, con una inquebrantable voluntad de lucha, que sea capaz de valorar los logros que con el tiempo y el progreso ha conseguido y que disponga de una notable capacidad de sacrificio, será uno de los elementos trinitarios de Clausewitz⁷, y esta población constituirá el necesario apoyo a la clase dirigente y a las fuerzas de combate que verán reforzada su moral. Este poder político se convierte en un elemento crucial y posibilitante de la victoria en caso de conflicto y es un factor a tener muy en cuenta cuando se habla de disuasión. Existen numerosos ejemplos de que una falta de consideración y evaluación de este factor ha llevado al fracaso a agresores que se creían superiores a los agredidos, pues solo habían evaluado la capacidad militar y no lo que podríamos llamar capacidad de resistencia y de sufrimiento⁸.

Sobre la capacidad diplomática

Nadie debería desdeñar la capacidad de un país de influir en el entorno internacional. Esta capacidad puede ser vital en caso de crisis o conflicto, y es un elemento que debe ser considerado en la capacidad disuasiva de un país. El papel de liderazgo global, regional o en las instituciones internacionales o, incluso, la consideración que tenga un país en estas instituciones puede ser fundamental a la hora de conseguir apoyos que lleven al aislamiento internacional del posible agresor. Esta capacidad tiene una difícil valoración en casos regionales, en los que puede darse la situación que agresor y agredido pertenezcan a realidades geopolíticas diferentes, es el caso de Israel y sus numerosos conflictos con los países árabes limítrofes.

Sobre la capacidad económica

⁶ Una de las razones de la agresión de la República Argentina a las islas Malvinas en 1982 fue la presunta debilidad de la presencia de la Royal Navy en aguas del Atlántico sur debido a la reducción impuesta en los presupuestos de defensa por la Primera Ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher. Los gastos económicos originados por el conflicto fueron muy superiores a los recortes propuestos y después no se redujeron, sino que se aumentaron.

⁷ Los elementos de la "trinidad" de Clausewitz son:

⁸ Recientes ejemplos, en los que ha intervenido este factor de apoyo social y de mayor capacidad de sufrimiento que las fuerzas más equipadas, son: la derrota de los EEUU de Norteamérica en Vietnam, el fracaso de Rusia en Afganistán y la derrota de Irak en su intención de arrebatar territorio a Irán.

La capacidad económica de un país es otro factor a tener en cuenta cuando se evalúa su capacidad disuasiva. Ésta es la que le permite afrontar gastos adicionales derivados de una crisis, influir en los mercados para presionar al agresor, imponer embargos, congelar fondos e intervenir en las instituciones financieras internacionales. Difícil es evaluar esta capacidad económica y su influencia, pero es cierto que es un factor de importancia. Cuando consideramos la disuasión dirigida contra un país específico, es necesario tener en cuenta el volumen de intercambio comercial y de servicios entre esos dos países. Una medida disuasiva para el que se considere agresor (aquel que anhele un interés vital del otro) es reducir este intercambio, mientras que para el posible agredido será mejor que este intercambio se incremente y así la contraparte tenga una dependencia económica de él, lo que debería ser tenido en cuenta para no iniciar una agresión.

Una vez descritos los poderes propios que tienen relación con la capacidad disuasiva, excepto el militar al que dedicaré más espacio, la pregunta que surge es sobre la forma de ponderar todos ellos, o dicho de otra manera: ¿Qué incidencia tiene cada uno de ellos en la disuasión general?. Hemos llegado a una pregunta fundamental y de difícil respuesta, casi diría imposible y que merece un profundo estudio caso a caso. No hay una fórmula en la que se pueda introducir el PIB, el número de escaños del partido en el gobierno, la presencia en organismos supranacionales y el número de buques de escolta y nos dé una cifra que se podría llamar factor disuasivo. Es algo que hay que estudiar caso a caso y que nunca podrá dar una solución, porque como se ha dicho al principio, la disuasión pertenece al ámbito de la psicología y para saber realmente el efecto que consigue, deberíamos analizar la personalidad y la información que le llega a los responsables políticos con capacidad de decisión del país sobre el que queremos obtener el efecto disuasivo. Sí es cierto, que la capacidad militar es la que más influencia tiene y la que más impone a un agresor, ello no descarta el efecto del resto de los poderes nacionales. Con seguridad, la mejor disuasión se alcanza con un desarrollo integral de la nación, sin abandonar ninguno de los poderes⁹.

Sobre la capacidad militar

A los fines de este trabajo, conviene estudiar con más detalle cómo la capacidad de las armas convencionales contribuye a lograr la disuasión. La primera premisa que se debe tener en cuenta es la determinación de las necesidades. Es decir, la luz que debe guiar el proceso de planeamiento y adquisición de armamento es el determinar para qué se quiere ese armamento o esa capacidad. Debemos partir de una apreciación global político estratégica que nos oriente sobre quienes son nuestros rivales, con quienes tenemos o podemos tener intereses vitales en disputa, es decir con quien es factible que nos enfrentemos en una crisis o conflicto. De ahí deduciremos qué tipo de capacidades necesitamos para explotar las vulnerabilidades enemigas y proteger las propias. Sería ridículo dotarse de una gran capacidad naval para adquirir el control del mar si llegamos a la conclusión de que nuestro rival no depende de las líneas de comunicaciones marítimas para sostener su economía y su esfuerzo de guerra, es

⁹ Un ejemplo muy típico de este desequilibrio entre poderes, que incitó a un país a iniciar un conflicto, es el caso de Kuwait en 1990. Kuwait era uno de los países con mayor renta per cápita del mundo, pero había abandonado totalmente su inversión en defensa, lo que a la vista del líder iraquí, Saddam Hussein lo hizo vulnerable a una invasión, invasión que se produjo en agosto de 1990.

decir es un país de condición continental. Si bien es cierto que no solo la capacidad disuasiva debe orientar la formación de la capacidad militar, también es cierto que si desarrollamos una bien orientada capacidad bélica, incrementaremos de forma notable nuestra capacidad disuasiva. Otra consideración importante es que las situaciones derivadas de las relaciones internacionales no son estáticas, evolucionan con el tiempo, con la aparición de nuevos actores internacionales, de nuevos intereses que pueden interferirse mutuamente, con relaciones que se pueden malograr, etc. Pero sí es verdad, que estas evoluciones no son instantáneas, se van formando con el tiempo, y una de las responsabilidades de los dirigentes y de los mandos políticos y militares es estar alertados y anticiparse a los cambios.

Una vez definidas las capacidades militares para alcanzar la disuasión, se deben materializar en los medios de combate y apoyo al combate adecuados; si, por ejemplo, se ha determinado que es necesario contar con capacidad de conquistar, disputar y explotar el control del mar y de fuerzas terrestres muy móviles, aptas para combatir en terrenos muy abruptos, habrá que desarrollar planes para dotarse de buques de escolta, de guerra de minas y de submarinos, así como de unidades de combate en tierra aerotransportables, muy ligeras y en las que se prime la capacidad de transporte y la movilidad sobre la potencia de fuego.

Por último, de poco sirve disponer de unos poderes nacionales armónicamente desarrollados, unas capacidades militares orientadas a explotar las vulnerabilidades del posible enemigo y una política de filtración de información (inteligencia) referente a las capacidades, sino disponemos de una férrea voluntad de empleo ante una agresión o amenaza. Esta voluntad recae en última instancia en el responsable político y, antes, en sus asesores, pero finalmente es este factor el básico para alcanzar una efectiva disuasión, si el potencial agresor tiene la certeza de que el objetivo político que pretende alcanzar se va a defender con resolución y sin dudas aún ante hechos consumados. La posible falta de racionalidad del dirigente agredido también tiene aquí su sitio, lo que incrementa la incertidumbre sobre su decisión y obliga al agresor a tomar más precauciones. Por supuesto que estas afirmaciones no son rígidas, si un agresor sabe que el agredido es muy impulsivo y va a actuar de forma irreflexiva o casi irracional ante una agresión, puede forzar ésta a sabiendas de que su irreflexión le va a llevar a un callejón del que difícilmente va a salir.

LA DISUASIÓN COLECTIVA

En los países que pertenecen a alianzas militares o político-militares, no podemos perder de vista la capacidad disuasiva adicional que proporciona la pertenencia a esa alianza. Ahora bien, esta capacidad adicional no se debe tomar como un cheque en blanco y considerar que la pertenencia a esa organización supranacional va a salvaguardar a cada uno de los miembros de cualquier posible agresión. En primer lugar es necesario determinar cual es la cobertura de los riesgos cubiertos por la pertenencia a esa alianza. Evidentemente, la pertenencia a una alianza proporciona un plus de poder diplomático que, como se dijo en el

punto anterior, es un elemento del poder nacional que incide positivamente en la disuasión, es decir, que en cualquier caso la pertenencia a estas organizaciones incrementa la capacidad disuasiva general.

Yendo a un caso general, y del análisis citado en el párrafo anterior, podemos intuir que los intereses compartidos con los aliados suelen ser una gran mayoría, de mucha entidad, entendiendo como tales los que podemos llamar vitales. Siendo así, que una gran mayoría de los intereses vitales son compartidos con los aliados, concluimos que la pertenencia a una alianza como la Alianza Atlántica es una gran inversión a efectos disuasivos.

Sí es bien cierto que el país que en estos momentos ejerce un liderazgo político incuestionable, los EEUU de Norteamérica pertenece a la Alianza Atlántica, no es menos cierto que la mayoría de los miembros de la Alianza pertenecen a la Unión Europea, el segundo gran actor en la escena política internacional.

Si hablamos de la capacidad económica, los miembros de la Alianza son seis de entre los siete que componen el selecto grupo G-7, cuyas decisiones en materia económica tienen trascendencia mundial. Los EEUU de Norteamérica son la primera potencia económica mundial y la UE la segunda y, entre ellos, monopolizan la casi totalidad del mercado mundial de armas.

Tanto los EEUU como la UE son dos realidades geopolíticas sin rival en sus respectivos espacios de influencia regional. Y, por último, tres de los miembros de la Alianza son tres de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, miembros que disponen de la facultad de veto sobre decisiones que afectan a la seguridad y estabilidad mundial.

La descripción precedente es una muestra de la gran acumulación de poder económico, diplomático y político que reúnen los miembros de la Alianza Atlántica, que como ya se señaló deben ser considerados como elementos disuasivos adicionales referidos no solo a los intereses compartidos con los aliados, sino para todos los intereses nacionales españoles, aunque en este último caso no se contase con el apoyo explícito de los miembros de la OTAN.

Pero si es grande la capacidad en los poderes no militares, mucho más lo es en el poderío militar convencional. Son datos bien conocidos que los EEUU de Norteamérica son la primera potencia militar mundial, y que Francia, el Reino Unido y Alemania poseen unas Fuerzas Armadas reducidas pero con mucha capacidad de proyección, prácticamente global, con un excelente material y adiestramiento, con una doctrina y procedimientos comunes y con unos medios de mando y control que producen efectos sinérgicos en el empleo de sus fuerzas.

DISUASIÓN PARTICULAR

Podemos denominar así a la que debe hacer frente un país de forma independiente y que se deriva de la existencia de unos intereses que pueden estar en disputa de forma exclusiva entre ese y otros países. Estos intereses se extraen

de la apreciación global político estratégica y son específicos, es decir no compartidos. En el caso de España, es necesario resaltar ciertos condicionantes que afectan a este tipo de disuasión: una gran cantidad de nativos viviendo en otros países, con una alta presión de inmigrantes, una gran dependencia de las líneas de comunicaciones marítimas para la llegada de productos vitales para la supervivencia de la población, una absoluta dependencia de los productos energéticos derivados del petróleo, una situación de bloqueo de uno de los pasos marítimos más transitados del mundo y con un territorio nacional situado en dos continentes y dos archipiélagos. Esto hace que España tenga unos intereses propios y que deba orientar su disuasión para defenderlos y evitar que les sean arrebatados por la fuerza.

¿Cómo?.

Económicamente, y ante la dificultad añadida que supone la globalización de los mercados y las inversiones, es necesario aumentar la dependencia económica de los posibles agresores de la economía nacional y, al mismo tiempo, aumentar el peso mundial de esta economía nacional.

En la política de ámbito interno, concienciando a la población del coste que ha tenido alcanzar las cotas de progreso y libertad de las que por suerte gozan hoy estos pueblos e impulsando una cultura de defensa en la sociedad de manera que perciban como propias las cuestiones relacionadas con su seguridad, libertad y la defensa de sus intereses¹⁰.

En la política exterior, desarrollando una diplomacia activa con proyección internacional hacia las áreas geopolíticas en las que se sitúan los intereses, que, para nuestro caso, son tres: Europa, Mediterráneo e Iberoamérica. Una de ellas queda excluida por ser un interés compartido: Europa. En las otras dos existen intereses compartidos, pero el interés nacional español tiene, en algunos casos, más peso que el de nuestros aliados.

Militarmente, desarrollando unas capacidades integrales y equilibradas y manteniendo un alistamiento permanente de los sistemas de vigilancia estratégica, de mando y control y de combate. Capacidades que en muchos casos son las mismas que se aportan a la disuasión compartida, ya que los recursos de todo tipo son limitados y deben ser capaces de compartir fines. Dentro de las capacidades militares existen elementos ofensivos y defensivos, el que los objetivos nacionales de los países europeos tengan la consideración de conservadores, no limita a este ámbito las capacidades militares. De éstas, tienen un carácter más disuasivo las que son ofensivas, que además son más polivalentes. En particular, y de forma aproximada, parece necesario que estos países contasen con la capacidad de adquisición y explotación del control del mar en sus zonas de interés, de llevar a cabo operaciones de proyección de fuerzas y de interdicción profunda todo tiempo, de adquisición de la superioridad aérea todo tiempo, de vigilancia estratégica y de obtención de información, de sostenimiento logístico de las fuerzas que operen en las zonas de interés, de mantenimiento de fuerzas en alto grado de alistamiento.

¹⁰ En el caso particular de España, la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 de 1 de diciembre de 2000, establece este objetivo.

Todas estas capacidades se deben hacer públicas, respetando la necesaria reserva de datos, tácticas y procedimientos para que lleguen a los destinatarios que deben interpretarlas como unas capacidades reales.

El aspecto que afecta principalmente a los dirigentes políticos nacionales es que deben demostrar la voluntad de empleo gradual de todos los medios a su disposición para proteger los que consideren intereses vitales de la población y de la nación. Como ya señalé, este es un aspecto vital y que concede credibilidad a todo lo anterior.

¿Cómo se puede conseguir esta disuasión particular?. La mejor manera, aunque no la más fácil es aumentando la capacidad general del país y el peso de éste en la esfera internacional; idealmente de una forma equilibrada en todos los ámbitos. Como ya se indicó anteriormente, de poco sirve tener una economía muy saneada si la política exterior no está a su altura. O, en otro ámbito, el disponer de unas FFAA muy modernas y profesionalizadas si la población no es consciente del apoyo, sacrificio y esfuerzo que requiere su empleo ante la defensa de unos intereses que debe considerar vitales.

RIESGOS

El cambio en el panorama estratégico mundial ha mudado las percepciones de los países occidentales, pasando de las antaño amenazas a la consideración de unos riesgos mas etéreos y menos definidos geográficamente. Así, ahora es mucho más difícil definir la orientación de la disuasión. En particular, el Libro Blanco de la Defensa de España en su capítulo I, considera los siguientes riesgos¹¹:

1. Agresión de gran envergadura, poco probable pero no descartable.
2. La proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento; las medidas de control y lucha contra esta proliferación exigen una estrecha colaboración internacional, muy difícil de conseguir.
3. El desequilibrio económico entre países desarrollados y subdesarrollados; para evitar que se convierta en riesgo, la postura es incrementar la cooperación y la ayuda al desarrollo con estos países, además de mantener una capacidad disuasiva notable.
4. La globalización económica y la dependencia de recursos energéticos y de materias primas; esta dependencia puede generar crisis en regiones alejadas de la zona de influencia vital de España.
5. El desequilibrio demográfico induce movimientos de población que deben ser controlados.

¹¹ Libro Blanco de la Defensa 2000, paginas 35 y 36. Ministerio de Defensa de España, 2000.

6. La delincuencia organizada.

EL PAPEL DE LA ARMADA

Debemos considerar a España como un país de condición esencial marítima, entendiendo por esta definición que España tiene una gran mayoría de sus fronteras marítimas, que controla uno de los estrechos con mayor tráfico marítimo del mundo, que la gran mayoría de sus importaciones llegan por vía marítima, que es una de las mayores potencias pesqueras del mundo, que tiene su territorio repartido entre una península, dos archipiélagos y dos ciudades autónomas separadas por mar de la metrópoli, que la Zona Económica Exclusiva ocupa un área similar a la superficie del territorio nacional y que el turismo de costa supone uno de los principales ingresos nacionales. Es por esto que la Armada debe jugar un papel preponderante en el conjunto de la Defensa Nacional, incluyendo la disuasión como parte indivisible de esta Defensa.

Se ha hablado del papel de los diferentes poderes del estado y su aportación al todo que es la disuasión. Dentro de ellos está la capacidad militar que no es la única pero sí la más importante e imprescindible; y entre los que colaboran a conformar una capacidad militar está la Armada, que a pesar de la ya citada condición marítima de España, no llega a un tercio de la capacidad militar, pues hay que contar con los medios conjuntos que comparten los tres ejércitos, además de la diferente entidad cuantitativa de cada uno de los tres ejércitos.

¿Qué medios tiene la Armada para alcanzar sus metas disuasivas?. La Armada está formada por un conjunto de medios humanos y materiales que le han proporcionado los españoles en los últimos años y que conforman una marina de tamaño mediano que todos conocemos. Los medios materiales están formados por aproximadamente un total de 25000 personas entre militares y civiles. Los medios materiales se pueden agrupar en dos grandes tipos, de acuerdo con su orientación para la consecución de dos objetivos estratégicos básicos: el control del mar y la proyección del poder naval.

Los medios para la adquisición del control del mar permiten operar y sostener un grupo de combate constituido alrededor de un portaaviones y un grupo de unidades de guerra de minas. Para la disputa del control del mar se cuenta con los medios anteriores y los submarinos. Los que permiten explotar el control del mar se basan en grupos de escoltas operando en protección cercana del tráfico o de las zonas de confluencia del tráfico marítimo vital. Los medios de proyección están formados por el portaaviones con sus aeronaves de ala fija embarcadas y por las unidades anfibia capaces de transportar y poner en tierra, en condiciones de iniciar el combate desde el primer momento, a las unidades de Infantería de Marina. El resto de medios pueden considerarse auxiliares para conseguir los cometidos que se les pueden asignar a los principales. La cantidad de buques y de unidades de Infantería de Marina puede, en algunos casos, ser considerada insuficiente, pero es la que permiten los recursos obtenidos de los presupuestos y, a efectos disuasivos y en términos generales, puede considerarse apropiada,

excepto algunos medios puntuales. Las fragatas tipo “Álvaro de Bazan”, suponen un incremento sustancial en la capacidad de la Armada y, por ende, su aportación a la disuasión, capacidad que se verá muy incrementada cuando estén dotadas de misiles con capacidad de ataque a blancos en tierra, lo que puede materializarse en un breve plazo de tiempo y cuando dispongan de capacidad de interceptación de misiles balísticos; la capacidad de ataque a tierra con misiles de crucero se pretende implementar en los nuevos submarinos clase S80.

Todos los medios anteriores deben ser adecuadamente sostenidos y modernizados de forma continua para mantener en el máximo nivel posible su capacidad operativa y evitar las obsolescencias tanto operativa como logística, de esta manera contribuirán en la mejor medida a la capacidad disuasiva que aporta la Armada. Es así que el mantenimiento debe ser considerado en su justa medida para la contribución a la disuasión.

El adiestramiento de las dotaciones hasta alcanzar la necesaria habilidad en el manejo de los equipos y sistemas es un elemento posibilitante de la acción disuasiva. De poco serviría disponer de unos medios sofisticados si no se cuenta con la destreza necesaria para obtener las máximas prestaciones, no solo a los niveles de empleo de unidades individuales, sino también en los estados mayores de los diferentes niveles de mando (táctico y operacional) que deben planear, conducir y dirigir las operaciones. La Flota dispone de unos procedimientos de adiestramiento y certificación de sus buques que debe implementarse al nivel del resto de las fuerzas de la Armada: Fuerza de Acción Marítima y Fuerza de Infantería de Marina, para asegurar un grado de alistamiento permanente para el combate de determinadas unidades.

La profesionalización debe ser tenida muy en cuenta, ya disponemos de unas dotaciones profesionales al ciento por ciento y, el nivel de exigencia a las mismas debe adaptarse a esta nueva situación ya permanente, por ello este factor debe ser considerado como un factor sinérgico de la capacidad de la fuerza naval.

En términos puramente disuasivos, ¿Qué debe hacer la Armada con estos medios?. Emplearlos de forma que se obtenga el efecto deseado. Evidentemente, no todas las actividades deben enfocarse a contribuir a la disuasión, pero sí es cierto que todas contribuyen en mayor o menor medida, en unos casos será haciendo presencia en los espacios de interés que se han citado anteriormente, en otros incrementando el adiestramiento de las unidades y de los EEMM, en otros dando a conocer sus capacidades ya sea mediante la participación en ejercicios combinados o reflejando en medios de información pública los resultados de sus actividades,

Todos estos medios deben ser renovados de acuerdo con la evolución de la situación estratégica en los espacios de interés. Parece que ahora las nuevas unidades van a dotar a la Armada de unas capacidades insospechadas hasta hace poco, pero ¿son estas capacidades las necesarias para hacer frente a las posibles amenazas que se pueden encontrar?, esta reflexión nos lleva a otra más profunda: ¿Debemos primar las capacidades que solicita la Alianza o deben primar las capacidades que requieran las misiones nacionales?. Quizá aquí sirva la reflexión de Napoleón: “Solo hay una cosa peor que combatir en una coalición, es combatir

contra uno mismo”. Es decir parece razonable primar los requisitos nacionales sobre los aliados cuando éstos sean incompatibles entre sí.

Llegado este momento de la exposición es necesario recalcar que no debemos confundir disuasión con prevención. Ésta última es algo más amplio que la primera. Para la prevención es fundamental la presencia avanzada, el hacerse ver y notar dentro de los espacios de interés nacional, que en muchas ocasiones son marítimos y son más fácilmente alcanzables desde la mar. La Armada cobra aquí un papel fundamental por la capacidad de mostrar la bandera anticipándose a las situaciones de crisis y llevando a cabo una presencia permanente o esporádica que muestre la voluntad y la capacidad de proteger los intereses y, como no, graduando la acción a la consecución de un interés o al desarrollo de la posible crisis a la que se deba enfrentar¹².

Pero la Armada no puede ni debe contar ella sola con los medios necesarios para disuadir adecuadamente, la acción conjunta debe ser considerada como una oportunidad de complementar la capacidad de los medios y de economizar esfuerzos que por parte de cada rama de las Fuerzas Armadas no obtendrían la misma capacidad si no es a costa de un excesivo desgaste de medios y recursos.

Con los nuevos conflictos a los que estamos asistiendo en los primeros años del nuevo siglo, se está acentuando la importancia de la inteligencia como información útil que ahorra recursos de combate y permite efectuar operaciones más quirúrgicas, con menos medios y mejores resultados, el explotar y seguir esta línea de acción sería de mucho interés a efectos disuasivos.

Yendo a la orientación geográfica de la disuasión, ya se citaron los espacios de interés de la acción exterior española. Hay que recordar que estos espacios se centran en tres zonas geográficas: Europa, Mar Mediterráneo e Iberoamérica. En Europa los intereses que se concentran son intereses esencialmente económicos y políticos, comunes a nuestros socios y aliados en la UE y OTAN respectivamente, por ello, no parece ni adecuado ni necesario enfocar la disuasión hacia esta zona geográfica. Diferente es el tratamiento que debe darse a los países del Mediterráneo, ribereños del “Mare Nostrum”. Aquí nos encontramos con realidades geopolíticas diferentes. Por un lado, tenemos a algunos países europeos pertenecientes a la OTAN y/o a la UE y, por otro lado están otros países, principalmente africanos y asiáticos que no pertenecen a estos dos bloques; es sobre estos sobre los que se debe ejercer el carácter disuasivo de ciertas misiones militares, no podemos olvidar que de los intereses citados en el párrafo de “introducción”, algunos de ellos están en estos países, así como que en ellos se concentran algunos riesgos de los descritos en el Libro Blanco de la Defensa Nacional y recogidos en el párrafo de “riesgos”. Iberoamérica concentra la tercera pieza de la acción exterior española. Por razones obvias de influencia y de presencia secular de España y de sus ciudadanos en esta inmensa área geográfica, tampoco parece que los intereses en juego para España en este área del mundo exijan misiones militares específicamente disuasivas, sino, mas bien, continuar con la presencia eminentemente naval que lleve a una mejora de las relaciones y a un incremento de la confianza mutua con estos países “hermanos”.

¹² La denominada “graduabilidad del poder naval”.

EL FUTURO DE LA DISUASIÓN

Los hechos acumulados desde la fatídica fecha del 11 de septiembre de 2001, suponen un punto de inflexión obligatorio para cualquier análisis estratégico, como en su momento lo fue la disolución de la Unión Soviética. Ambos hechos corren el riesgo de convertirse en tópicos y referencias de cualquier trabajo o exposición, porque ambos suponen un cambio tan brusco que no se tenía ni preparado ni mucho menos asumido.

Pero una de las características de la estrategia es su permanencia en el tiempo, y hay que ser cautos en no obtener conclusiones rápidas no sedimentadas ya que pueden conducir, a través de los mecanismos de planeamiento político y militar, a situaciones de indefensión. Muchas voces se han alzado desde la fecha de los graves atentados en los EEUU pidiendo una reflexión estratégica, una reconversión de las fuerzas armadas y de los servicios de inteligencia. Está claro que en el tema que nos traemos entre manos se está produciendo la discusión y de ella se derivarán y se están derivando cambios que ya están afectando a la composición y orientación de las capacidades de las FFAA.

¿Es eficaz la disuasión convencional sobre la amenaza terrorista?. Evidentemente, por la misma naturaleza del terrorista, que actúa y se oculta o, como en el caso de los atentados de origen islamista, muere al cometer la felonía, la disuasión tiene poca influencia en su actuación, casi ninguna. El terrorista de este tipo planea sus acciones aprovechando el vacío de poder que existe en ciertas regiones de algunos países, zonas donde no existe ni el imperio de la justicia ni menos del orden, así le resulta muy fácil y económico diseñar, planear y efectuar el seguimiento de las acciones de terror aprovechando las posibilidades de los medios de comunicación actuales. Es evidente que ha fallado la disuasión cuando alguien se ha atrevido a castigar de forma tan brutal a la primera potencia mundial y a algunos de sus aliados, y por ende a todos sus aliados. Ha fallado una disuasión que no estaba orientada a evitar este tipo de actos o atentados. El terrorista contaba con la impunidad que le proporcionaba un amplio territorio en el que se movía con facilidad, se amparaba y planeaba próximas acciones. Después de las acciones lideradas por los EEUU de Norteamérica y ejecutadas por una amplia coalición de países, la impunidad de estos terroristas, base de su desprecio por la capacidad de recibir castigo por parte del agredido está en entredicho, aunque los resultados obtenidos todavía no sean los esperados.

Pero, el desarrollo de nuevas capacidades militares, la colaboración entre los servicios de inteligencia, la reorientación de éstos para obtener información útil sobre los grupos terroristas, la persecución de éstos en sus santuarios, el bloqueo de cuentas bancarias y fondos, irá limitando su capacidad de actuación y actuará como un efecto disuasivo.

Como apunte final, aunque desde 2001 no se habla de otra cosa, ya que las cadenas de televisión se encargan de mantener vivo este filón informativo, la amenaza terrorista no es el único riesgo que en la actualidad debe hacer frente

nuestro país y los países de nuestro entorno, por lo que la disuasión debe seguir orientada a evitar posibles acciones de fuerza contra nuestros intereses por otros actores.

RESUMEN

La disuasión es una forma de prevención de conflictos que en el caso de países medianos debe orientarse hacia los rivales con los que puedan existir disputas sobre intereses vitales. La determinación de los mismos surge de una apreciación global político-estratégica. Es muy importante identificar las capacidades y vulnerabilidades de estos rivales para poder dirigir la disuasión a explotarlas.

En la disuasión intervienen la capacidad, voluntad e “irracionalidad”. Todos estos factores, en su justa medida, deben ser puestos en conocimiento del potencial agresor. De todos los elementos que contribuyen a disuadir, la voluntad de empleo de la fuerza es el más determinante.

En la consecución del efecto final de la disuasión interviene la capacidad total del país: economía, política de ámbito interno, política exterior y capacidad militar. De todas ellas la más determinante e imprescindible es la capacidad militar, pero no se deben descuidar las otras, pues todas tienen incidencia en el efecto disuasivo.

España, al pertenecer a una Alianza defensiva de la que forman parte las grandes potencias mundiales, se beneficia de la disuasión alcanzada por el conjunto de la Alianza. Adicionalmente, sobre los países en los que deba ejercer una disuasión particular, la mejor forma de conseguirla es desarrollando de forma armónica todas las capacidades nacionales y orientando las capacidades militares hacia estos fines. No se debe olvidar que la presencia naval es una forma de prevención de conflictos.

Hoy en día, ante las nuevas amenazas asimétricas, la disuasión ha perdido parte del valor que tenía anteriormente. Es bien cierto que ante estas amenazas, la disuasión debe evolucionar y confundirse con la prevención para asegurar el libre tránsito por los mares ante la posibilidad de amenazas terroristas que quieran impedir el libre uso del mar, para conseguirlo, las marinas de guerra deben potenciar la presencia avanzada en las zona de interés que puedan considerarse amenazadas. Al mismo tiempo, la inteligencia debe ser considerada como un factor de ventaja importantísimo para permitir centrar el esfuerzo y no diversificarlo en zonas que se antojan de una amplitud casi inabarcable.

La Armada, debido a la condición esencialmente marítima de España, juega un importante rol en la consecución de la disuasión. Para ello debe:

- Mantener y mejorar algunas de las capacidades actuales, específicamente aquellas relacionadas con la proyección del poder naval: capacidad de helitransporte, dotarse de helicópteros de escolta en apoyo de la fuerza de

desembarco y capacidad de operación en vuelos nocturnos tácticos de los helicópteros anteriores;

- Incrementar la capacidad de las nuevas construcciones, en particular de las fragatas tipo “Álvaro de Bazan”, dotándolas de capacidad de ataque a tierra y de interceptación de misiles balísticos. La instalación de sistemas de propulsión independientes del aire en los nuevos submarinos clase S80 es otro gran paso en esta dirección;

- Continuar con la renovación de los medios dotándolos de la última tecnología posible. En este caso, es necesario destacar la modernización de las fragatas clase “Santa María”, aunque la modernización no las dotará de las capacidades de gestión de contactos y de enfrentamiento a trazas aéreas de que disponen sus gemelas Navarra y Canarias;

- Continuar con la tendencia ya iniciada de primar la capacidad de proyección y de operación todo tiempo. En este sentido es destacable el paso dado para dotar a las dotaciones de vuelo de helicópteros de gafas de visión nocturna y el impulso que se ha dado a la renovación de medios de la Infantería de Marina y de los medios de asalto por superficie de las unidades anfibas;

- Continuar manteniendo un alto grado de alistamiento y de preparación permanente para el combate. Este aspecto pasará a ser crítico por la creciente carestía del combustible, será preciso combinar de forma adecuada el adiestramiento específico en la mar, aire o en el campo y el uso de simuladores en aquellas actividades que lo permitan, por otra parte, la Armada tiene unos adecuados planes de adiestramiento y certificación operativa de sus buques y unidades;

- Profundizar en la profesionalización de las dotaciones y mantener una alta moral en las mismas, todo ello en línea con un mayor grado de exigencia a las dotaciones profesionales;

- Fomentar la acción conjunta con el resto de las ramas de las FFAA, buscando la complementariedad de los medios que redundará en una economía de esfuerzos y,

- Continuar e incrementar la presencia permanente en las zonas de interés nacional, en todas sus vertientes: visitas de buena voluntad, participación en ejercicios y actividades y ejecución de patrullas con misiones de obtención de información y de presencia avanzada.

Por suerte, España lleva un largo período de tiempo sin verse involucrada en un conflicto armado. Parece que la política disuasiva de los gobiernos ha tenido éxito hasta este momento, éxito que deseo se prolongue por muchos años más, si estas líneas sirven para ello, se vería colmado con creces el objetivo de este modesto artículo.

BIBLIOGRAFÍA

Manual de estrategia. Almirante Eri Solís Oyarzun, Valparaíso, 1997.

El fin de la disuasión. Política exterior, 84 NOV/DIC 01. Rafael Bardají e Ignacio Cosidó.

Deterrence and defence. G. Snyder, Princetown University press, 1961.

Introduction to international security. Richard Shultz, Washington, 1993.

Libro Blanco de la Defensa. Ministerio de Defensa de España, 2000.