

## DE LA ESTRATÉGIA A LAS CAPACIDADES

---

Fernando García Sánchez  
*Almirante General, retirado*

*"Los guerreros victoriosos primero ganan y luego van a la guerra, mientras que los derrotados van primero a la guerra y luego tratan de ganar"*

*Sun Tzu*

¿Para qué sirve una estrategia? Hace una veintena de años, quizás arrastrado por el tradicional academicismo estéril de nuestras estrategias y la falta de una palanca que propiciara su puesta en marcha, habría contestado que, en España, para nada.

Hoy diría que, en primer lugar, nos permite superar el, decimonónico fatalismo español, que recomienda "verlas venir", fatalismo también experimentado por autores actualmente ensalzados como Noam Chomsky<sup>1</sup> cuando asegura que el Mundo se extinguirá inexorablemente ante el cambio climático y la amenaza nuclear.

Además, nos permite alumbrar caminos que mejoren nuestra situación y que eviten, minimicen o superen desafíos, riesgos o amenazas.

Pero... desgraciadamente, nuestras estrategias son huera y vacías por ser impracticables al faltarles esa palanca que convierte la idea estratégica en plan, el plan en acción, nos faltan engranajes en la cadena: política-estrategia-plan-programa-presupuesto.

En este alumbramiento de caminos, dentro del objetivo de que la estrategia sea practicable puede ayudar la posibilidad de identificar

---

(1) "Cooperación o extinción". (Internationalism or extinction) Noam Chomsky. 2019, Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U.

las capacidades necesarias para que la estrategia se convierta en acción "facta, non verba".

Capacidades que no pueden ser sólo materiales, los vehículos, buques, aviones y armas son inútiles sin dotaciones formadas, organizadas y con la voluntad de vencer, sino que deben asumir, también, objetivos relacionados con el personal, la organización y los valores.

Si nos centramos en capacidades convenientes para mejorar nuestra seguridad nacional la referencia no puede ser otra que nuestra Estrategia de Seguridad Nacional, desgraciadamente algo agostada desde 2017 en estos tiempos donde el futuro "está ya aquí". Agostada pero reconocida en la carta de introducción del Presidente de Gobierno como "sucesora de la del año 2013 y de la Estrategia de Seguridad de 2011"... y que "expresa la necesaria continuidad de la Seguridad Nacional como una política de Estado".

El 11 de julio de este año, el Presidente del Gobierno de España, firmó la Directiva de Defensa Nacional 2020 (DDN 2020) iniciando así, con la nueva legislatura, un nuevo ciclo de planeamiento de la Defensa<sup>2</sup>.

A continuación la Ministra de Defensa firmó el 4 de agosto la Directiva de Política de Defensa (DPD 2020), donde establece que en el "*nuevo Ciclo de Planeamiento de la Defensa* en el que se prestará una atención preferente al recurso de personal, objetivo fundamental y prioritario del Ministerio de Defensa en la Legislatura; se revisarán y actualizarán los Objetivos de Capacidades Militares..."<sup>3</sup>

¿Qué capacidades deberían ser prioritarias para España, para las Fuerzas Armadas y para la Armada al hilo de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN17)?

¿Por qué no contamos con esas capacidades si son deducibles linealmente de nuestra estrategia?

Es más fácil contestar a la segunda pregunta que a la primera ya que es más fácil continuar con la normas y organización usual que

---

(2) "El comienzo de una nueva legislatura parece el momento adecuado para revisar y modernizar las directrices de la política de Defensa, acometiendo una actualización profunda de la Directiva de Defensa Nacional e iniciando así un nuevo ciclo de planeamiento, enraizado en la Ley de Seguridad Nacional de 2015 y la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017". Introducción. Pág1. Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 JUL 20

(3) Directiva de Defensa Nacional 2020. BOD 159. 06 AGO 20

asumir nuevos objetivos, identificar la organización necesaria para conseguirlos, establecer las necesidades de personal material y financiación para dicha organización y transformar, en este caso, la estructura de Seguridad Nacional.

Es la lucha de D. Quijote contra los gigantes disfrazados de molinos de viento.

Es más cómodo aceptar la presión de grupos (lobbies) político e industriales que enfrentarse a ellos.

Es más fácil contar con el respaldo de "siempre así lo hemos hecho" que correr el riesgo del cambio.

Así que la respuesta a la segunda pregunta la dejamos en el ánimo del lector y pasamos a intentar identificar capacidades convenientes para reforzar nuestro sistema de Seguridad Nacional, dando por hecho, de que no todos estaremos de acuerdo en todo y con el objetivo que cada uno pueda reflexionar sobre la relación entre estrategia y capacidades, la importancia de la estrategia como referencia y su impacto en la visión de futuro de las Fuerzas Armadas y de la Armada.

Naveguemos por la Estrategia de Seguridad Nacional del 2017 (ESN17) a la búsqueda de gigantes disfrazados de molinos de viento y protegidos por un paisaje, por un entorno granítico, fortificado, amurallado, estático y decadente que no nos atrevemos a combatir o no conseguimos batir.

## SEGURIDAD INTEGRAL

Del lema de la ESN17: "*un proyecto compartido de todos y para todos*", podríamos inferir que, como españoles, tenemos algo que hacer por la Seguridad, es decir existe una parte de responsabilidad individual en la seguridad "de todos" y por otro lado que esta Seguridad es algo integral, "para todos".

De este concepto aparece ya el primer déficit de capacidad: ***La cultura de Seguridad de nuestra sociedad.***<sup>4</sup>

No cabe duda que superar este déficit obliga a una inversión en formación, educación y cultura a nivel nacional que las Fuerzas Armadas y la Armada deben promover.

---

(4) "Este nuevo documento [ESN17], es también, un paso más hacia el fortalecimiento de la cultura de Seguridad Nacional propia de una Nación consciente de su responsabilidad y posición en el mundo" ESN17. Introducción del Presidente del Gobierno de España.

No sería excesivo apostar por una mayor presencia de la Seguridad en los **programas educativos** en todos los niveles de enseñanza y en el desarrollo de un **Servicio Nacional Universal** al estilo del que el presidente francés Macron está desarrollando en Francia.

Desde mi punto de vista avanzar en este campo sería más provechoso y por lo tanto lo encuentro prioritario que obtener o sostener unidades o sistemas de combate de dudosa propiedad.

En la DDN 2020, se vuelve a indicar que la Defensa debe contribuir con su propia idiosincrasia, a un sistema de Seguridad Nacional integrador, apostillando que: *"Ya no existen problemas exclusivos de la Defensa, pero la Defensa forma parte de la solución a cualquier problema de Seguridad"*.

Un elemento favorable y necesario para provocar el debate, el conocimiento y el compromiso en el nivel político sería la existencia de una **"Ley de programación y financiación de la Seguridad Nacional"**.

No una mera ley de financiación o un compromiso de inversiones, no, algo más, una Ley que contuviera los objetivos y prioridades estratégicos derivados de la Estrategia de Seguridad Nacional, la organización necesaria o conveniente para alcanzarlos, el personal, su distribución, su formación para gestionar esta organización, los sistemas materiales necesarios para operarla y la financiación que haría a medio y largo plazo sostenible este Sistema de Seguridad Nacional.

Parece coherente que ante un concepto de Seguridad integral se presente una Ley de programación y financiación integral que haría practicable el "deseo" expresado en la Directiva de Política de Defensa 2020 (DPD 2020): *"una Seguridad Nacional concebida como un todo integrador,"*

La DDN 2020<sup>5</sup> expone la necesidad de una adecuada inversión económica para mantener un nivel tecnológico avanzado y conseguir la excelencia tecnológica, esto es imposible sin ordenar programas por prioridades y dentro de un contexto limitados por los factores de personal, orgánicos y financieros.

¡Un buen gigante, molino de viento, a batir!

A añadir el impacto de la COVID 19 en los presupuestos de Defensa, pero, ¿Cómo analizar ese impacto si no tenemos una previsión

---

(5) Líneas generales y objetivos de la Política de Defensa. Pág. 7. I). Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 JUL 20

de inversiones?, la Ley de programación e inversión en Defensa se hace totalmente necesaria, en su ausencia, parece evidente que es necesario **priorizar las necesidades de la Defensa con una visión militar**, definir QUÉ Y PARA QUÉ y asegurarse que la decisión tomada (los anglosajones usan "to make" no "to take" para decidir), sea apropiada, practicable y aceptable para asegurar su ejecución (to make).

## LIDERAZGO ESTRATÉGICO

La lanza para batir al gigante del inmovilismo, al molino de "siempre ha sido así" es el liderazgo estratégico, capacidad deficitaria en nuestra Administración, en nuestras Fuerzas Armadas y en la Armada.

Un liderazgo estratégico que siempre está definido por la búsqueda de la eficiencia, la mirada larga y la austeridad, ejemplaridad y espíritu de Servicio.

El **liderazgo estratégico** es una capacidad que necesitamos reforzar y deberíamos potenciar con programas de formación de alto nivel para que los Almirantes y Generales, la cúpula de las Fuerzas Armadas, tuviera la formación, la disposición y la actitud que corresponde a este estilo de mando tan diferente del "liderazgo táctico" que potenciamos en nuestros cuadros de mando.

## INTERNACIONALIZACIÓN

La globalización está aquí, los grandes riesgos: el cambio climático, la guerra nuclear, el terrorismo, las pandemias, el crimen organizado, la inmigración descontrolada, la escasez de agua... no pueden atajarse desde un punto de vista nacional y obliga a un planteamiento y una visión de la Seguridad con carácter internacional.

Ante amenazas globales la cooperación internacional es obligada.

*"España es un país de decidida vocación global que contribuye activamente a la paz y seguridad internacional. Un objetivo que se consigue a través de nuestra participación en instituciones de gobernanza global, el eficaz trabajo de nuestra diplomacia y nuestra ejemplar contribución a las distintas misiones civiles y militares en el exterior"*<sup>6</sup>

---

(6) ESN17. Introducción del Presidente de Gobierno de España.

España tiene en las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Alianza Atlántica su trípode de alianzas de mayor consistencia<sup>7</sup> a las que hay que añadir alianzas bilaterales<sup>8</sup>, acuerdos de grupo o iniciativas como la "5+5" o el "G-5" del Sahel. Tenemos que incrementar nuestra participación en estas Alianzas para conseguir mayor influencia y formar en ellas a expertos que asuman en el futuro posiciones de liderazgo<sup>9</sup>.

Esta sería otra capacidad necesaria; **Aumentar la participación individual y colectiva de nuestras Fuerzas Armadas y por supuesto, de la Armada en el escenario internacional.**

Como suele ocurrir este gigante (molino de viento) a batir, se encastilla en la postura de que se necesita un mayor presupuesto y la contestación es: no, lo que necesitamos es una organización distinta, una organización que apoye la consecución de las capacidades estratégicas prioritarias.

## **COORDINACIÓN, RACIONALIZACIÓN, EFICIENCIA**

*"La Estrategia [ESN17] define un posicionamiento común de todos los órganos con competencia en seguridad, además de potenciar sinergias y alinear los recursos del Estado. Todo ello, con la finalidad de prevenir y gestionar las crisis de una manera eficaz, dotando al Estado de los mejores instrumentos y capacidades."<sup>10</sup>*

---

(7) "Gran parte del futuro de nuestra seguridad... se encuentra en la Unión [Europea]... Queremos mantenernos en el grupo de cabeza de los Estados Miembros comprometidos con el desarrollo de los instrumentos de Tratado de la Unión relativos a Seguridad y Defensa para... modernizar las capacidades militares... Este proceso servirá, además, para complementar y reforzar las capacidades de Alianza Atlántica. Creemos en una OTAN sólida...El espíritu que guía estos dos ejes del multilateralismo... se hace patente en nuestro respaldo a la Organización de las Naciones Unidas..." El escenario estratégico. Pág. 4. Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 JUL 20

(8) "...la Defensa de España se asentará en una completa red de relaciones bilaterales con otros países". Líneas generales y objetivos de la Política de Defensa. Pág. 6. f) Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 JUL 20

(9) "La Defensa Nacional [---] se fundamenta en la práctica de un multilateralismo eficaz donde nuestros intereses y valores se vean mejor defendidos y promovidos". Introducción. Pág1. Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 JUL 20

(10) ESN17. Introducción del Presidente de Gobierno de España.

Esta idea integradora<sup>11</sup>, se remacha en la DDN 2020, donde se subraya la *"vital importancia de la capacidad de apoyo y colaboración con autoridades civiles en la gestión de crisis y emergencias"*.

Además, la DDN 2020, indica *"...se materializará el enfoque integral en la gestión de Seguridad Nacional, aunando la acción del Ministerio de Defensa con las de otros Departamentos y los organismos de seguridad e inteligencia"*<sup>12</sup>.

Pues bien, la capacidad necesaria para conseguir este objetivo de potenciar sinergias y alinear recursos es a través del Sistema de Seguridad Nacional y su Consejo de Seguridad es **crear la figura del Consejero de Seguridad Nacional**, con nivel de Ministro y dependiendo directamente del Presidente de Gobierno, para asegurar la aplicación, ejecución y cumplimiento de las decisiones del Presidente que afecten a la Seguridad Nacional, la coordinación, la eficiencia en la organización de la Seguridad Nacional, la eficiencia y racionalidad en la utilización, obtención y sostenimiento de los sistemas y medios y la simplificación de las cadenas de mando

Para conseguir ser eficientes en este ámbito es necesario suprimir los "reinos de taifas" y capillas autárquicas, sin necesidad de modificar cometidos, pero integrando información, inteligencia, planeamiento, formación, obtención de sistemas, sostenimiento y procedimientos operativo.

La DDN 2020 lo expresa con claridad: *"... se perseguirá alcanzar una adecuada integración de los recursos disponibles en todos los ámbitos, sean civiles o militares, nacionales o multinacionales..."*<sup>13</sup>

Parece claro que esta capacidad: **"integración de los recursos disponibles"** es deficitaria en nuestro Sistema de Seguridad Nacional y que sería necesario potenciarla.

La integración de recursos obliga y, por otro lado, es impracticable sin un **sistema de mando y control integrado** en los tres niveles: operacional, estratégico y político; el comité de situación del Departamento de Seguridad Nacional tiene mucho que decir y mucho que

---

(11) "... una Seguridad Nacional que se concibe como un todo integrador...". Introducción. Pág1. Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 JUL 20

(12) Líneas generales y objetivos de la Política de Defensa. Pág. 6. d). Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 JUL 20

(13) Líneas generales y objetivos de la Política de Defensa. Pág. 6. g). Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 JUL 20

profundizar en este campo y la Armada debería apoyar, participar y liderar los elementos de este sistema integrado que se basen en sus capacidades únicas.

En el ámbito de la Armada, el camino no puede ser otro que impulsar el Plan de Acción del Consejo Nacional de Seguridad Marítima, dependiente del Consejo de Seguridad Nacional y aportar sus capacidades operativas, de sostenimiento y formación con generosidad e inteligencia.

## **LUCHA HEGEMÓNICA**

Si el mundo cambia, tenemos que cambiar<sup>14</sup>.

Aunque el fondo, la lucha hegemónica sea una constante histórica, el marco estratégico ha evolucionado y evoluciona a una rapidez y con una profundidad que esteriliza los procesos de trabajo y los procedimientos de actuación a los que estamos acostumbrados.

Quizá los factores que agudizan y definen este veloz proceso de transformación en el ámbito internacional es la rapidez del cambio propiciado por el salto tecnológico y la existencia de un solo teatro de operaciones donde actúan todas las potencias hegemónicas y aspirantes a serlo y en todos los dominios y disciplinas simultáneamente.

Estamos en un punto decisivo de la evolución histórica de la humanidad donde el salto puede ir hacia una mayor colaboración (Israel-EAU, Sudan, NN.UU, Unión Africana, Unión Europea, Japón-India, rol de las grandes empresas en la red (GAFAs: Google, Apple, Facebook, Amazon), objetivos de desarrollo sostenible (ODSs) de las NN.UU, carrera espacial, inmigración, cambio climático, Ártico, guerra del agua, lucha contra el yihadismo...) o hacia una tensión creciente y posible ruptura de relaciones multilaterales (EEUU-China, Brexit, Rusia-UE, Turquía-UE, India-China, control de armas nucleares, competencia comercial y tecnológica, Mar de China, Irán, Bielorrusia, Libia,...).

---

(14) On March 31, 2020, NATO Secretary General Jens Stoltenberg announced the appointment of a group of experts "to support his work in a reflection process to further strengthen NATO's political dimension." They are expected to report their findings by the end of the year. This period of reflection is needed... NATO in the 21st Century: Preparing the Alliance for the Challenges of Today and Tomorrow. The Heritage Foundation. 10 AGO 20



Estar en este punto decisivo, la incertidumbre, obliga a re-pensar si las capacidades militares que estamos defendiendo o definiendo y los apoyos de las Fuerzas Armadas y de la Armada, a la necesidad de seguridad de nuestra Patria, son los adecuados o no y como aumentar nuestra influencia<sup>15</sup>, como Nación, en la construcción del futuro global a través, y en el seno, de las organizaciones internacionales y por medio de nuestras relaciones bilaterales y de la Armada, como institución, en la arquitectura de Seguridad Nacional.

Desde mi punto de vista el centro de gravedad de nuestra seguridad nacional, de nuestra seguridad europea está constituido por nuestros valores y su cuidado y fomento debería constituir nuestra principal preocupación y nuestra prioridad a nivel nacional e internacional, valores actualmente definidos en nuestra Constitución.

## EL VALOR DE LOS VALORES

Al final la competición hegemónica, introduciendo la dependencia económica, tecnológica, social, informativa y psicológica trata de imponer una determinada escala de valores que en el futuro condicionará los reflejos y la actitud de la sociedad.

Las Fuerzas Armadas deben aspirar a ser modelo de desarrollo de sus valores y para ello nuestra gente debe ser lo más importante y su educación y formación en nuestro marco de valores (patriotismo): jerarquía, unidad y disciplina; valor, entrega, espíritu de servicio, espíritu de sacrificio, solidaridad, generosidad... debe ser siempre una capacidad necesaria y siempre mejorable<sup>16</sup>.

Dentro de estos valores pueden identificarse aquellos que con carácter global asumen casi todas las culturas y que se reflejan en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (NN.UU, 1948), más recientemente en los objetivos de desarrollo

---

(15) "Queda claro, que el escenario geopolítico global, interpretado como multipolar al estar ausente de un único actor hegemónico, nadie tiene el control incondicional, por lo que los instrumentos de la política blanda, podrían ser los determinantes para encarrilar la política mundial en el cauce previsto".

"Ser o no ser, por la capacidad de influir o proyectar el poder". Alfonso J. Jiménez Maroto. EL FARO DE CEUTA. 06 AGO 20

(16) "...hace muy necesaria la atención a la mejora de las condiciones y calidad de vida de los hombres y mujeres de las Fuerzas Armadas, a su formación, preparación profesional...". Directiva de Política de Defensa 2020

sostenible<sup>17</sup> de la Agenda de las NN.UU para el 2030 y que constituyen el núcleo fundamental de la Seguridad Humana<sup>18</sup>.

Como cita la DDN 2020: *"...los ciudadanos exigen que se protejan sus valores, intereses y modo de vida teniendo en cuenta no solo el presente sino también el futuro"*.

No cabe duda que para defender nuestros valores necesitamos considerarlos y asumirlos mediante la educación, la formación y la información por lo que necesitamos profundizar en capacidades ya identificadas anteriormente:

**La cultura de Seguridad de nuestra sociedad.** Incluyendo la componente de responsabilidad individual muy importante en este campo donde se pone en evidencia que la seguridad es de todos, e introducir el cultivo de los valores en los **programas educativos** en todos los niveles de enseñanza, rematándolos con el desarrollo de un **Servicio Nacional Universal**.

Dentro de la cultura de Seguridad, la cultura de Defensa constituye un objetivo prioritario en la DDN 2020<sup>19</sup> *"... pues no puede existir una Defensa eficaz sin el interés y la concurrencia de los ciudadanos."*

Cultura de Defensa que es necesario poner en valor y proteger, su centro de gravedad, algo que la sociedad española ha conseguido en los últimos decenios: unas Fuerzas Armadas unidas y constitucionales, de forma que el "Todo por la Patria" de nuestros cuarteles, buques y unidades puede leerse como un "Todo por la Constitución".

---

(17) "...nuestras Fuerzas Armadas [...] atentas a contribuir al logro de los objetivos de desarrollo sostenible incluidos en la Agenda 2030". Introducción. Pág2. Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 JUL 20

(18) "Hoy en día, nuestro país es un proveedor de seguridad con un modelo propio y definido, que se asienta en el respeto a la soberanía e idiosincrasia de otros pueblos, en la empatía en el trato con otras poblaciones, en el interés por la Seguridad Humana como elemento de prevención de conflictos, y en la experiencia de más de treinta años de participación de nuestras fuerzas Armadas en operaciones fuera del territorio nacional". Introducción. Pág2. Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 JUL 20

"... [el] fomento de la Seguridad Humana como medio de prevención y solución de conflictos, y respeto al protagonismo, idiosincrasia, pautas culturales e instituciones locales, evitando la imposición, pero contribuyendo al impulso y creación de espacios democráticos, respetuosos con los Derechos Humanos." Directiva de Política de Defensa 2020. 04 AGO 20

(19) Líneas generales y objetivos de la Política de Defensa. Pág. 7. m). Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 JUL 20

## PROCESO DE DECISIÓN

En la ESN17, el Presidente de Gobierno indica que nos enfrentamos a una realidad definida por *"Dinámicas como el ritmo acelerado de transformación impulsado por las tecnologías, las asimetrías demográficas, entre regiones o el cambio climático [que] demandan un esfuerzo para adaptarse y gestionar de forma ágil y flexible los cambios"*.<sup>20</sup>

Este ritmo acelerado de la transformación obliga a una gran velocidad de mando y a estructuras operativas sencillas y permanentes apoyadas en una gestión automática y compartida de grandes bases de datos con procesos de decisión ayudada por elementos de inteligencia artificial y en breve desarrollados por elementos de computación cuántica<sup>21</sup>.

Sin una información clara y pertinente, sin un sistema de información, de mando y control abierto, completo y ágil, normalmente la decisión, a nivel político y estratégico, será la "no-decisión", esperar a ver las cosas más claras.

Asumiendo que siempre existirán incertidumbres y valoraciones de riesgos contradictorias un sistema de información, de mando y control, capaz y adecuado es un multiplicador de fuerza reconocido que invita a invertir más en este campo y menos en unidades de combate propiamente dichas.

Por lo tanto, necesitamos mejorar nuestra **capacidad de información, mando y control** con sistemas abiertos combinados y conjuntos que permitan apoyar el proceso de decisión de una forma ágil en los niveles político, estratégico y operacional.

Si la Armada quiere ser un elemento de referencia, necesario e influyente en los niveles político, estratégico y operacional, tiene que aumentar su participación e integración en los sistemas de información, mando y control combinados y conjuntos dando la máxima prioridad a su desarrollo y operatividad incluyendo capacidades de análisis de grandes bases de datos y procesos de alarma automática e inteligencia artificial en apoyo del proceso de decisión.

---

(20) ESN17. Introducción del Presidente de Gobierno de España.

(21) "... the European Commission has stated that it is imperative for the EU to establish "technological sovereignty" in areas of key strategic importance such as defence, space, mobile networks (5G and 6G) and quantum computing"  
Digitalizing Defence. Daniel Fiott. European Union Institute for Security Studies (EU-ISS). MAR 2020

Esta velocidad de cambio es arrastrada por la evolución de la tecnología y tenemos que pensar en sistemas abiertos donde la gestión de la obsolescencia del propio sistema o de sus componentes se convierte en un tema prioritario.

Tenemos que olvidarnos de unidades cerradas con sistemas que pueden estar anticuados en un lustro y pasar a **sistemas (buques y unidades) abiertos**, de forma que proporcionen energía, espacio, movilidad, autonomía y estabilidad a subsistemas que deberán ser actualizados cada cinco o diez años (plug and play) y que deberán ser capaces de enviar información, datos, planeamiento operativo, medidas de sostenimiento de centros en tierra, además de integrar sensores y armas desarrolladas con conceptos emergentes (láser, grupos de mini-satélites, grupos de drones de reconocimiento y ataque, unidades de control remoto...)

## NATURALEZA DE LA GUERRA

La guerra híbrida<sup>22</sup>, asimétrica, continua (7X24) y sin tregua es nuestra guerra y la amenaza híbrida donde incluimos el terrorismo transnacional, y los ciberataques, *"una combinación de amenazas convencionales y no convencionales orientadas a la desestabilización de nuestra forma de vida, y cuya identificación y atribución resultan especialmente complicadas"*<sup>23</sup>, nuestra amenaza.

La definición de Clausewitz de la guerra como la continuación de la política por otros medios ha perdido vigencia y la lucha hegemónica, el ejercicio de la influencia a través de acciones multifuncionales en los campos físico, cibernético e informativo-psicológico a través de acciones multidominio, híbridas, en un teatro de operaciones asimétrico tiene lugar de forma continua y persistente 24 horas al día durante los siete días de la semana<sup>24</sup>.

---

(22) "Hybrid warfare". Perhaps the best definition is offered by the new European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats in Helsinki: Coordinated and synchronized action, that deliberately targets democratic states' and institutions systemic vulnerabilities, through a wide range of means (political, economic, military, civil, and information) [and] activities [that] exploit the thresholds of detection and attribution as well as the border between war and peace.

NATO in the 21st Century: Preparing the Alliance for the Challenges of Today and Tomorrow. The Heritage Foundation. 10 AGO 20

(23) ESN17. Introducción del Presidente de Gobierno de España.

(24) "Digitalisation is a transformational process that may alter how Europeans live and how they plan for future wars and conflict"

Esta guerra híbrida como señala la DDN 2020<sup>25</sup> crea un escenario de actuación, un teatro de operaciones para las Fuerzas Armadas mucho más complejo donde se actúa de forma multifuncional en los ámbitos físico, cibernético e informativo-psicológico y simultáneamente en diferentes campos como el diplomático, el de la información, el militar y el económico.

Las actividades que se realizan en este escenario de competencia, conflicto o lucha están enmarcadas en la arena de las Fuerzas Armadas por la revolución tecnológica<sup>26</sup>, la necesidad de no producir daños colaterales, la exigencia de no tener bajas propias y la necesidad de reducir al mínimo la huella logística.

En cualquier caso los niveles de actuación siguen siendo los de "prevención", "decisión" y "acción" garantizando, como expone la DDN 2020, *"la credibilidad de la Defensa Nacional...Una credibilidad que se fundamenta en la disponibilidad de capacidades...y que permita ejercer un grado de influencia... proporcional al peso e intereses de España como país"*<sup>27</sup>.

Vemos como la credibilidad se fundamenta en la "disponibilidad de capacidades", no en la mera existencia contable de personas, unidades o sistemas de combate.

Definitivamente la "influencia" se convierte en el indicador de la fortaleza de un país y es lo que permite llegar a situaciones de negociaciones equilibradas y favorables a los propios intereses, en este

---

Digitalising Defence. Daniel Fiott. European Union Institute for Security Studies (EUISS). MAR 2020

(25) "Los escenarios de actuación de las Fuerzas Armadas han aumentado en complejidad desde la publicación de la última Directiva de Defensa Nacional 2012. El empleo de estrategias híbridas que combinan procedimientos convencionales con otros de tipo asimétrico. Lleva a un marco de intensa confrontación en el ciberespacio y en el entorno de la información. El uso de la fuerza va acompañado de campañas psicológicas, orientadas a sembrar el desconcierto en la opinión pública. En el ciberespacio y en el ámbito de la información es habitual que algunos adversarios enmascaren su acción y mantenganla aplicación de sus estrategias dentro de una zona gris, situada por debajo de lo que han identificado como nuestro umbral de respuesta". El escenario estratégico. Pág. 4. Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 JUL 20

(26) "...en plena revolución tecnológica, España, como país interconectado e interdependiente, se debe adaptar a esta transformación y aprovechar sus oportunidades de progreso. A la vez que aborda los nuevos desafíos que comporta la hiperconectividad". ESN17. Resume ejecutivo. Pág. 11.

(27) Líneas generales y objetivos de la Política de Defensa. Pág. 5. c). Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 JUL 20

mundo de la guerra híbrida, multifuncional y asimétrica donde la Defensa forma parte de los elementos de acción del Estado, pero nunca es el único.

## **INFLUENCIA:**

- Voluntad de actuar

Es el elemento clave para conseguir influir, está relacionado con la credibilidad, la confianza y, en el caso de las Fuerzas Armadas, la disponibilidad operativa.

Se demuestra esta voluntad: "actuando".

Las Fuerzas Armadas, y la Armada como elemento único por su movilidad, libertad de acción y permanencia en los teatros de operaciones, lo demuestran **participando en operaciones** nacionales, internacionales, de seguridad cooperativa bilaterales y combinadas y en ejercicios de forma constante y rutinaria, mostrando y demostrando nuestra capacidad y disponibilidad operativa.

Nuestras dos alianzas básicas, la Unión Europea y la OTAN, se convierten en pilares de nuestra capacidad de influir y refuerzan nuestra capacidad defensiva. Sirva de ejemplo la defensa aérea y contra misiles balísticos transferida al sistema de defensa aérea de la OTAN.

Para ello habrá que coordinar la adquisición de capacidades con la tendencia en ambas Alianzas y **aprovechar y complementar su proceso de planeamiento**.

- Prevención

Es la base de la política militar, permite llevar la iniciativa, anticiparse y mitigar daños.

Aquí la tecnología adquiere un papel principal, se necesitan medios tecnológicos y humanos que nos permitan asegurar la influencia, que nunca es una relación bilateral, sino que es multifuncional e internacional y, quizás lo más importante, reforzar nuestros indicadores de riesgo que activen, cuando corresponda, nuestros planes de contingencia y que pongan a "la sorpresa" siempre de nuestra parte. Indicadores de riesgo gestionados por programas de inteligencia artificial que analicen grandes bases de datos y que complementen y apoyen el trabajo de los analistas de inteligencia.

Parece claro que todos estos elementos nos llevan a impulsar la capacidad de inteligencia militar, los sensores de inteligencia, las

fuerzas de operaciones especiales, no sólo como sensores. Sino como elementos de enlace con otras agencias nacionales e internacionales.

El 5G, los vehículos aéreos, de superficie y submarinos de control remoto se hacen imprescindible y la Armada debe potenciar estas capacidades y añadirles sus características únicas, movilidad, permanencia en zona y libertad de acción. Luego debe potenciar la capacidad de desplegar estos medios en sus unidades como elemento de proyección de la fuerza conjunta antes que desarrollar unidades pensadas para combates anteriores a la caída del muro de Berlín.

- Disuasión

La disuasión es un elemento básico en la panoplia de “relaciones” derivadas de la influencia sobre otros.

La disuasión, hoy, no se basa en el número de unidades y capacidades de catálogo, la disuasión tiene sus raíces en la credibilidad (voluntad de vencer) y en la disponibilidad y alistamiento operativo de la Fuerza (capacidad operativa)

Dos elementos clave de esta disponibilidad son: los sistemas de Mando y control cuya importancia ya la hemos destacado anteriormente y un **sistema logístico que asegure la sostenibilidad** del esfuerzo militar.

La munición se convierte en una referencia obligada, entendida como “toda clase de munición necesaria”; munición ligera, de artillería y misiles.

Aquí nos encontramos con la necesidad de invertir en munición, en armas, de carácter estratégico para asegurar la disuasión: misiles de crucero, misiles de defensa antiaérea, vehículos de control remoto submarino (minas navales) y la cantidad necesaria de armas para asegurar los cargos de guerra de todas las unidades que se pretenda mantener operativas y su reposición de acuerdo con los planes de contingencia que tengamos previstos.

Esto nos obliga a mejorar nuestro sistema de obsolescencia, desactivación, reposición y modernización de todos los elementos en esta área básica de la guerra.

- Acción (Targeting, maniobra - fuego y movimiento)

La acción de la Fuerza militar sólo puede ser, sólo es, de carácter conjunto en los niveles operacional, estratégico y político, luego, la capacidad de acción debe estar desarrollada de acuerdo con las

misiones permanentes de las Fuerzas Armadas, las contingencias operativas, que un momento dado, el Gobierno de la Nación asigne al Jefe de Estado Mayor de la Defensa y las acciones que con carácter puntual o imprevisto el Gobierno decida preparar o llevar a cabo.

Estas acciones siempre tendrán un carácter multifuncional y se verán apoyadas o apoyarán a actividades de carácter diplomático, informativo económico u otras y en los campos del ciberespacio, el psicológico-informativo y el físico.

En este campo físico las Fuerzas Armadas han utilizado siempre la maniobra como elemento básico de acción.

La maniobra consiste en el fuego y el movimiento, debemos llevar el fuego allí donde sea necesario para apoyar o conseguir la obtención de nuestros objetivos.

Hoy las armas estratégicas incluyen en su diseño la capacidad de movimiento y fuego, además de facilitar las tres condiciones recomendadas para una acción militar, no producir daños colaterales, no tener bajas propias y contar con una huella logística reducida.

Para operar en esta línea la herramienta militar es el **"targeting"**, definición previa y preparación de blancos de acuerdo con los niveles de activación de los diferentes planes de contingencia y en este contexto vuelven a ser imprescindibles las armas estratégicas, incluidas las desarrolladas por la inteligencia militar, la cibernética o las operaciones especiales

Esta concepción actual de la guerra híbrida, asimétrica, ejecutada a través de la influencia y en operaciones distribuidas, multidominio, obliga a un **análisis y valoración de la estructura de Fuerza (unidades y sistemas necesarios y prioritarios) en las Fuerzas Armadas y, en su caso, de la Armada**<sup>28</sup> para definir el Objetivo de Fuerza a Largo Plazo.

---

(28) "A new FSA, referred to as the Integrated Naval FSA (INFSA), is to be published sometime during the spring of 2020. Statements from Department of the Navy (DON) officials suggest that the INFSA could result in a once-in-a-generation change in the Navy's fleet architecture, meaning the mix of ships that make up the Navy. DON officials suggest that the INFSA could shift the fleet to a more distributed architecture that includes a reduced proportion of larger ships, an increased proportion of smaller ships, and a newly created category of large unmanned surface vehicles (USVs) and large unmanned underwater vehicles (UUVs). Such a change in fleet architecture could alter the mix of ships to be procured for the Navy..."

Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress. August 13, 2020. Congressional Research Service.



Concretamente el impacto de las operaciones “distribuidas” en la estructura de la Fuerza puede ser importante, y para la Armada obliga a considerar algunas cuestiones basadas en que la capacidad de información y detección reducirá la “niebla de la guerra” y la capacidad de “maniobra” (movimiento y fuego) de las nuevas armas estratégicas dificultará la defensa de unidades valiosas.

**Una *arquitectura de Fuerza distribuida*<sup>29</sup> *dificultará el “targeting” del adversario, reducirá las pérdidas por unidad y recomienda la utilización de vehículos con control remoto y la modularidad y adaptabilidad de las nuevas unidades.***

## RESUMEN

Al fin y al cabo, estas serían las capacidades prioritarias, gigantes, no molinos a batir, y la Armada debería analizarlas en su Estrategia Naval y definir un objetivo de fuerza a largo plazo que le permita apoyar con solvencia y liderar, cuando corresponda, con sus capacidades únicas, su utilización en el marco del sistema de Seguridad Nacional<sup>30</sup> y de la acción conjunta y combinada:

- ***La cultura de Seguridad de nuestra sociedad***
- ***Programas educativos***
- ***Servicio Nacional Universal***
- ***Ley de programación y financiación de la Seguridad Nacional***
- ***Priorizar las necesidades de la Defensa con una visión militar***

---

(29) “...have shifted their thinking in favor of a more distributed architecture because they now appear to believe that such an architecture will be

- operationally necessary, as the observers have long argued, to respond effectively to the improving maritime A2/AD capabilities of other countries,...
- technically feasible as a result of advances in technologies for UVs and for networking widely distributed maritime forces that include significant numbers of UVs; and
- affordable—no more expensive, and possibly less expensive, than the current architecture, so as to fit within future Navy budgets that Navy officials expect to be flat or declining in real (i.e., inflation-adjusted) terms compared to the Navy’s current budget.

Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress. August 13, 2020. Congressional Research Service.

(30) El orden de la lista no es por prioridad sino el de mención en el texto.

- **Liderazgo estratégico**
- **Aumentar la participación individual y colectiva de nuestras Fuerzas Armadas y, por supuesto, de la Armada en el escenario internacional.**
- **Crear la figura del Consejero de Seguridad Nacional**
- **Asegurar la integración de los recursos disponibles en nuestro Sistema de Seguridad Nacional**
- **Sistemas de información, mando y control integrados en los niveles operacional, estratégico y político.**
- **Mejorar las condiciones de vida y formación de nuestra gente.**
- **Sistemas (buques y unidades) abiertos**
- **Aumentar en calidad y cantidad nuestra participación en operaciones y ejercicios**
- **Inteligencia militar**
- **Sensores de inteligencia**
- **Operaciones especiales**
- **Vehículos aéreos, de superficie y submarinos de control remoto (UAVs, USVs y UUVs)**
- **Sistema logístico que asegure la sostenibilidad de la Fuerza**
- **"Targeting"**
- **Armas estratégicas inteligencia militar, la cibernética y las operaciones especiales**
- **Aprovechar y complementar el proceso de planeamiento de la Defensa de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea.**
- **Análisis y valoración de la estructura de la Fuerza (unidades y sistemas necesarios y prioritarios) en las Fuerzas Armadas y, en su caso, en la Armada**
- **Arquitectura de Fuerza distribuida que recomienda la utilización de vehículos con control remoto y la modularidad y adaptabilidad de las nuevas unidades<sup>31</sup>**

---

(31) "...a more distributed architecture that includes a reduced proportion of larger ships, an increased proportion of smaller ships, and a newly created category of large

Discutamos la lista, prioricemos capacidades necesarias a la luz de nuestros documentos estratégicos, lleguemos a conclusiones.

Analicemos las prioridades que definen nuestro Jefe de Estado Mayor de la Defensa y nuestro Jefe de Estado Mayor de la Armada.

Veamos en que estamos invirtiendo (¿o gastando?) el presupuesto.

Si no coincide con nuestras prioridades, derribemos a ese gigante disfrazado de molino y corrijamos nuestros planes de obtención estableciendo un objetivo de Fuerza a largo plazo coherente con nuestras prioridades y dentro de nuestra previsión presupuestaria, es decir: apropiado, practicable y aceptable.

Así sea.

*Estrategia sin táctica es el más lento camino hacia la victoria. Las tácticas sin estrategia son el ruido antes de la derrota.*

Sun Tzu

## **BIBLIOGRAFÍA**

Estrategia de Seguridad Nacional 2017

Directiva de Defensa Nacional 2020

Directiva de Política de Defensa 2020

Defence Innovation Priorities. Defence Innovation Directorate September 2019 . UK Ministry of Defence.

“Cooperación o extinción”.(Internationalism or extinction) Noam Chomsky. 2019, Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U.

Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress. August 13, 2020. Congressional Research Service.

---

unmanned surface vehicles (USVs) and large unmanned underwater vehicles (UUVs). Such a change in fleet architecture could alter, perhaps substantially, the mix of ships to be procured for the Navy...”

Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress. August 13, 2020. Congressional Research Service.

“Ser o no ser, por la capacidad de influir o proyectar el poder”. Alfonso J. Jiménez Maroto. EL FARO DE CEUTA. 06 AGO 20

CIMSEC. Being there counts: Forward Naval presence and a theory of influence. NOVEMBER 6, 2019. By Captain R. Robinson (Robby) Harris, USN (ret.)

NATO in the 21st Century: Preparing the Alliance for the Challenges of Today and Tomorrow. The Heritage Foundation. 10 AGO 20

Digitalising Defence. Daniel Fiott. European Union Institute for Security Studies (EUISS). MAR 2020