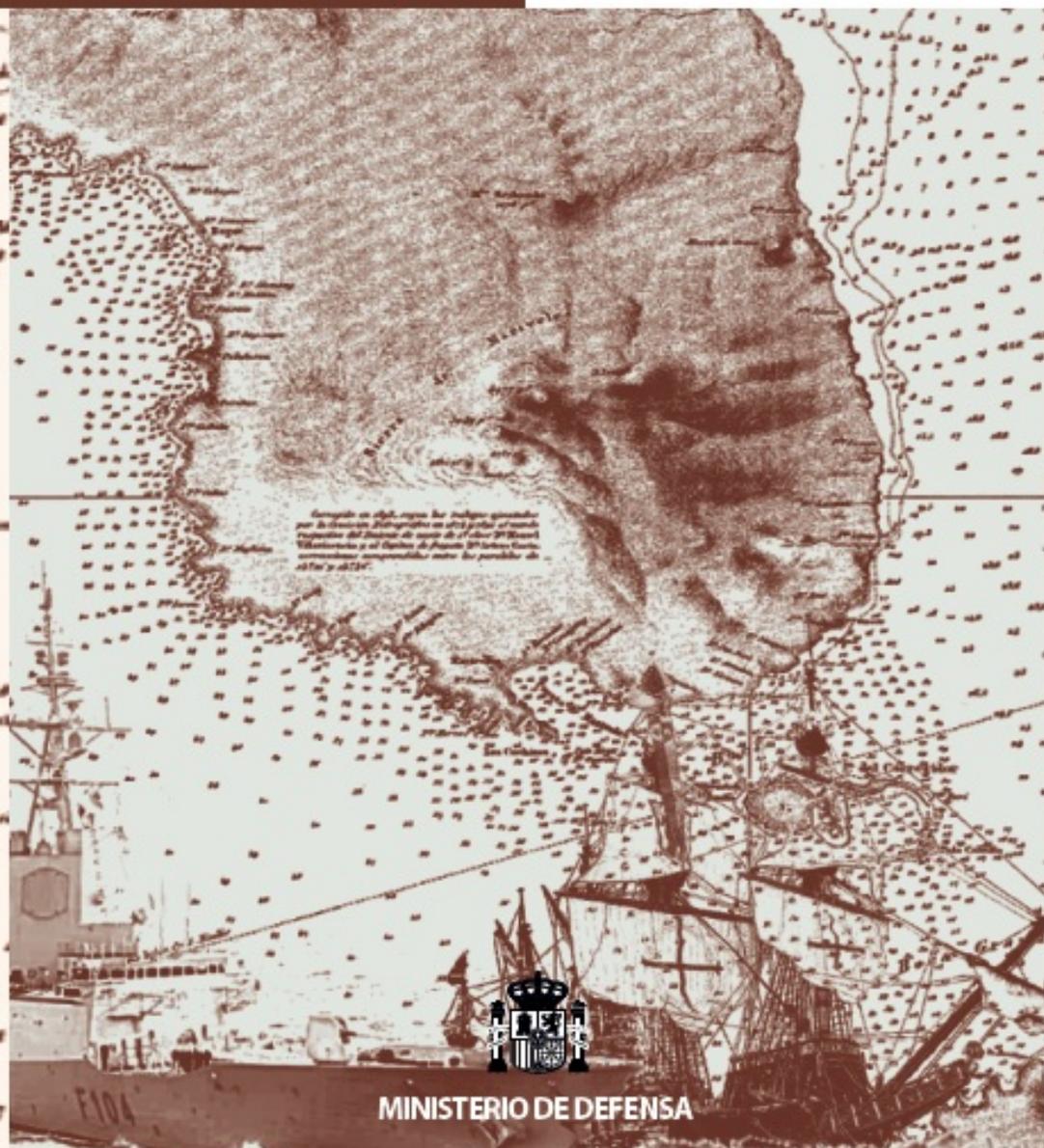




Número  
extraordinario

2024

CUADERNOS  
DE  
PENSAMIENTO  
NAVAL



MINISTERIO DE DEFENSA



ESCUELA DE GUERRA NAVAL  
ARMADA ESPAÑOLA

CUADERNOS  
DE  
PENSAMIENTO NAVAL



Año XXIV

2024

Nº Extraordinario



Catálogo de Publicaciones de Defensa  
[publicaciones.defensa.gob.es](http://publicaciones.defensa.gob.es)



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado  
[cpage.mpr.gob.es](http://cpage.mpr.gob.es)

[publicaciones.defensa.gob.es](http://publicaciones.defensa.gob.es)  
[cpage.mpr.gob.es](http://cpage.mpr.gob.es)

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2024

NIPO 083-15-164-6 (edición impresa)

ISSN 1697-2333 (edición impresa)

Depósito legal M 1605-1958

Fecha de edición: abril de 2024

Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

NIPO 083-15-165-1 (edición en línea)

ISSN 2530-2116 (edición en línea)

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del copyright ©.

En esta edición se ha utilizado papel procedente de bosques gestionados de forma sostenible y fuentes controladas.

## ÍNDICE

---

### **Carta del Director**

Iñigo de la Puente Mora-Figueroa. Vicealmirante, reserva  
Director de la Escuela de Guerra Naval ..... 5

### **Introducción**

Enrique Pérez Ramírez. Vicelmirante, retirado  
Coordinador del Grupo VALP ..... 7

### **Resúmen Ejecutivo**

Enrique Pérez Ramírez. Vicelmirante, retirado  
Coordinador del Grupo VALP ..... 11

## PRIMERA PARTE

---

### **1. El escenario geopolítico**

Juan López Díaz, Coronel de Infantería de Marina, retirado  
Octavio Aláez Real. Coronel de Infantería de Marina, retirado ..... 31

### **2. Riesgos y amenazas**

Octavio Aláez Feal, Coronel de Infantería de Marina, retirado  
Juan López Díaz, Coronel de Infantería de Marina, retirado..... 61

### **3. La estrategia como fundamento.**

Enrique Fojón Lagoa. Coronel de Infantería de Marina, retirado.....89

### **4. Algunos elementos de la estrategia**

Enrique Pérez Ramírez. Vicealmirante retirado. .... 99

## SEGUNDA PARTE

---

### **5. La Fuerza**

Fernando García Sánchez. Almirante General, retirado

Augusto Conte de los Ríos. Capitán de Fragata ..... 113

### **6. Alistamiento de la Fuerza**

José Luis Enrech de Acedo. Contraalmirante, retirado ..... 143

**NOTA:** Las opiniones y afirmaciones contenidas en los artículos publicados en estas páginas corresponden exclusivamente a sus firmantes. Su publicación en este número de los Cuadernos de Pensamiento Naval no debe entenderse como identificación de estos Cuadernos ni de ningún organismo oficial con el pensamiento de sus autores.

## CARTA DEL DIRECTOR

---

Iñigo de la Puente *Mora-Figueroa*  
Director de la Escuela de Guerra Naval

Todas las organizaciones e instituciones, al estar en constante evolución, realizan de forma periódica estudios prospectivos que contribuyan a su transformación. Estos estudios adoptan distintas denominaciones, y en los últimos tiempos está muy extendido la denominación de "visiones". Porque se trata precisamente de eso, de mirar lejos y, partiendo de la siempre difícil tarea de adivinar el futuro, esbozar ideas que contribuyan a la evolución de la institución para adaptarla a los cambios, y así mantener y mejorar su excelencia en el largo plazo. Los estudios tienen distintos horizontes temporales, siendo más compleja su elaboración cuanto más amplio sea el periodo ya que se amplía el grado de incertidumbre; y su elaboración sirve principalmente para elegir el rumbo que hay que tomar, ya que si no sabemos dónde queremos llegar es muy difícil elegir el rumbo.

En el año 2023, a la vista de los acelerados cambios tecnológicos y los acontecimientos en el ámbito internacional, el centro de Pensamiento Naval formó un grupo de trabajo para reflexionar y elaborar un documento que de alguna manera tratara de visualizar la Armada en el largo plazo, poniendo la mirada más allá de treinta o cuarenta años.

Este cuaderno extraordinario recoge un primer conjunto de ponencias que se realizaron en ese grupo de trabajo, estando prevista la publicación de la segunda parte en próximos cuadernos.

Así, en este número encontrarán, en primer lugar, una introducción que realiza el Vicealmirante retirado Enrique Perez Ramírez, coordinador del grupo de trabajo, en la que expone de manera clara como se realizó esta "visión", así como una breve descripción de las distintas ponencias que la componen. A continuación, y para facilitar la tarea a aquellos que dispongan de poco tiempo para leer, se incluye un resumen ejecutivo de todos los trabajos elaborados.

El conjunto de los artículos trata de dar, como dice su coordinador, "*una visión completa sin llegar a ser exhaustivos en cada una de las aproximaciones*", y tampoco establece un plan de acción detallado, pero si incluye ideas o reflexiones que pueden ser de utilidad para la elaboración de los planes de futuro de la Armada. Las ponencias, como todo trabajo humano, tienen su grado de subjetividad ya que

cada uno tenemos nuestra propia percepción personal del escenario futuro, y también distintas visiones de cómo debe ser la Armada en el último tercio del siglo XXI. Ya lo decía el escritor "soy subjetivo porque soy sujeto, si fuera objetivo sería objeto".<sup>1</sup>

Lo que sí parece claro es que la evolución de la situación internacional, la exigencia de una mayor aportación de los países europeos a la Alianza Atlántica, y el previsible crecimiento de las inversiones en Defensa en los próximos años; apuntan a que las Fuerzas Armadas, y por tanto la Armada, tendrá que reforzar sus capacidades. Ello implicará mejorar la calidad, con la incorporación de los últimos avances tecnológicos; y, probablemente, también la cantidad, incrementando el número de unidades de la Fuerza Naval. Este aumento en la entidad de la Fuerza no será practicable si no va acompañado de un esfuerzo similar en las áreas de Apoyo a la Fuerza; es decir un aumento de personal que presta servicio en la Armada, y también de un incremento de la capacidad de enseñanza, adiestramiento y sostenimiento de la Fuerza.

El reto en las próximas décadas será como realizar esa evolución de forma rápida, coordinada y equilibrada.

Solo me resta agradecer a todos los implicados y especialmente a los ponentes la dedicación y el trabajo para hacer posible esta publicación. Gracias porque, como ya se mencionaba en uno de los primeros números de estos cuadernos; las ideas, las opiniones, los interrogantes y las controversias que se plantean en estos artículos pueden servir de incentivo y estímulo para que otros reflexionen y también participen en estos Cuadernos de Pensamiento Naval.

¡Animo a todos los lectores a hacerlo!

---

(1) Las ideas expuestas en los artículos de los Cuadernos de Pensamiento Naval, que contribuyen a la reflexión sobre el Pensamiento Naval, constituyen la opinión de sus autores, sin que reflejen la opinión del Armada o el Ministerio de Defensa.

# INTRODUCCIÓN

---

Enrique Pérez Ramírez. Vicelamirante, retirado  
*Coordinador del Grupo VALP*

Las fuerzas armadas de todos los países han prestado siempre una especial atención a los cambios, tanto en la situación internacional como en los desarrollos tecnológicos. Las Marinas han sido especialmente sensibles a este proceso, dados los largos periodos de tiempo necesarios para desarrollar nuevos buques o sistemas de armas navales.

Los últimos tiempos nos están presentando unos cambios cada vez más acelerados, hasta el punto de que nos enfrentamos a una situación en la que las nuevas unidades podrían llegar a quedar obsoletas desde el mismo momento de su entrada en servicio.

Esta preocupación está siendo objeto de estudio en muchos centros de análisis de todo el mundo. El Foro de Pensamiento Naval también lo ha abordado y en su reunión del mes de marzo de 2023, analizó la posibilidad de realizar un estudio del futuro de la Armada a largo plazo, partiendo de la idea de que los procesos de planeamiento vigentes deben, ineludiblemente, partir de la situación actual, con su normativa y su organización, con la fuerza existente y los planes en curso, con las plantillas y presupuestos aprobados y previstos y, desde esa situación, plantear las actualizaciones de la fuerza que se puedan abordar en los plazos corto o medio cubiertos por esos procesos de planeamiento.

El pensamiento a largo plazo, por el contrario, tiene la ventaja de no estar lastrado por la situación actual, pero el grave inconveniente de la incertidumbre casi total sobre la evolución del escenario internacional y de la tecnología.

La extrapolación de la situación actual no es una guía adecuada para el largo plazo, por lo que, entonces, cabría preguntarse qué fundamento podríamos tener para vislumbrar la Armada que querríamos tener más allá de los plazos del planeamiento de la defensa, digamos dentro de treinta o cuarenta años. Lo único que podemos decir es que querríamos tener una Armada eficaz y eficiente, capaz de defender nuestros intereses según nos dicte la estrategia nacional vigente en ese momento, dotada del personal necesario y bien sostenida dentro

de las capacidades que puede permitirse España, esto es, querríamos tener lo que podríamos llamar una Armada excelente.

Una forma práctica de concretar esta idea es pensar en una Armada en la que principios básicos muy conocidos, como que "la Fuerza naval es la razón de ser de la Armada", "el personal es el recurso más valioso" o "no se debe construir lo que no se puede sostener", no sean una simple referencia, sino que se apliquen en toda su extensión.

Partiendo de la idea que la Armada actual es mejorable, podríamos preguntarnos qué cambios serían necesarios para que en un futuro pudiera alcanzar un mayor grado de excelencia, eliminando inercias improductivas, adoptando nuevos enfoques y permitiendo una adaptación ágil y permanente a los cambios por venir, sean estos los que sean.

No nos hemos querido detener ante las dificultades prácticas que pudiera presentar la implantación inmediata de algunos de los cambios que parece necesario abordar. Por eso, nos hemos planteado un horizonte a un plazo indeterminado, pero largo, de forma que todas las ideas sean abordables en su debido momento, sin traumas ni sobresaltos. En ese largo plazo, no quedará en servicio ninguna de las unidades que actualmente están en servicio o en planes, de forma que la situación actual no debe ser ningún impedimento para plantear nuevas iniciativas.

Con esa idea de la excelencia a largo plazo en mente, se discutió un primer documento elaborado por el Almirante General García Sánchez y, entre abril y mayo, se fue reclutando un grupo de trabajo que terminó estando integrado por catorce personas, de las que trece son miembros del Foro de Pensamiento Naval. El día 15 de junio de 2023 se celebró una primera reunión del grupo de trabajo, planteada como una "tormenta de ideas", abierta a las opiniones de todo el grupo y, a partir de aquí, se fue elaborando un Esquema del trabajo que se fue perfeccionando en nuevas reuniones el 29 de junio y el 20 de septiembre, además de un considerable intercambio de notas por correo electrónico. A partir de la última fecha citada, se comenzó la redacción de las distintas ponencias.

Se circularon borradores de las ponencias para comentarios y revisiones y se celebraron nuevas reuniones de coordinación en octubre y diciembre hasta que, finalmente, el trabajo quedó concluido al finalizar el año 2023.

Esta Visión de la Armada a Largo Plazo (VALP) que presentamos, es un trabajo complejo que trata de abordar el futuro desde todos los puntos de vista que parecen necesarios para tener una Visión completa, pero sin llegar a ser exhaustivos en cada una de las aproximaciones, de forma que hemos dado prioridad a aquellos aspectos que pueden resultar más novedosos o controvertidos, a sabiendas de que hay más problemas que resolver y más medidas que abordar.

La Visión está constituida por doce ponencias precedidas por un Resumen Ejecutivo y, dada su extensión, se publica en dos volúmenes. Este es el primer volumen y próximamente se publicará el segundo.

Las dos primeras ponencias, elaboradas por los Coroneles de Infantería de Marina retirados Juan López Díaz y Octavio Aláez Feal, describen el escenario en que nos movemos, tanto en lo que se refiere a España como al "exterior", incluyendo en este último apartado un análisis de riesgos y amenazas. Inevitablemente, los datos que se presentan tienen que ser actuales, y sólo podemos identificar tendencias que nos irán iluminando el futuro. Por eso es imprescindible mantener permanentemente actualizado el escenario, para poder ir adaptando las medidas que se tomen, a esta evolución.

Tras el escenario, en otras dos ponencias se aborda la estrategia, que debe ser el fundamento de todas las decisiones. Presentamos en la primera, debida al Coronel de Infantería de Marina retirado Enrique Fojón Lagoa, un enfoque más general y conceptual y, en la segunda, obra del Vicealmirante retirado Enrique Pérez Ramírez, unos aspectos más concretos y prácticos.

El resto de la Visión está constituido por ocho ponencias de carácter mucho más práctico, que contemplan aquellos asuntos que, ineludiblemente, deberemos abordar si pretendemos disponer a largo plazo de una Armada que podamos considerar excelente.

En primer lugar, el Almirante General retirado Fernando García Sánchez y el Capitán de Fragata Augusto Conte de los Ríos, abordan la Fuerza Naval que deberá obtener, sostener y adiestrar la Armada para poder desarrollar adecuadamente la estrategia nacional.

A continuación, el Contraalmirante retirado José Luis Enrech de Acedo analiza un elemento fundamental para la excelencia de la fuerza, que es el alistamiento. Este elemento debe estar en el centro de la programación de todas las actividades relativas tanto al material, como al personal.

El segundo volumen comienza con una ponencia desarrollada por el Capitán de Navío retirado Aurelio Fernández Diz y el Capitán de Corbeta retirado Fernando Novoa Sanjurjo, sobre las misiones de la Armada, en especial en relación con la Seguridad Marítima y, como elemento fundamental de este capítulo, un análisis de la posible creación de un Servicio de Guardacostas.

Se continúa con un estudio del Almirante retirado Luis Cayetano y Garrido sobre Estructura y Organización, tanto desde el punto de vista orgánico, responsabilidad del AJEMA, como desde el punto de vista operativo, responsabilidad del JEMAD.

El siguiente elemento que se aborda es el de la obtención y el sostenimiento de la fuerza, tema que desarrolla, en primer lugar, el Vicealmirante Ingeniero retirado José Manuel Sanjurjo Jul, desde el punto de vista de la Armada y, en segundo lugar, el ingeniero industrial y navalista Manuel Vila González, desde el punto de vista de la industria de defensa. Ambos aspectos deben funcionar al unísono y en perfecta coordinación, con el objetivo central de conseguir una Fuerza excelente.

Por último, presentamos dos ponencias absolutamente imprescindibles, una sobre Personal, elaborada por el Vicealmirante retirado Gonzalo Rodríguez Garat y otra sobre Financiación, obra del Coronel de Intendencia Santiago Acosta Ortega. Sin una buena gestión de ambos recursos es absolutamente imposible llegar a tener una Fuerza Naval excelente.

Quiero terminar agradeciendo a los ponentes su esfuerzo y dedicación, así como el ánimo con el que han afrontado las sucesivas revisiones y cambios. También al Foro de Pensamiento Naval, que ha propiciado la realización de este estudio, y a la Escuela de Guerra Naval, en especial a su director, CA Enrech y al Jefe del Gabinete de Estudios y Secretario del Grupo VALP, CN Boado, sin cuyo entusiasmo y dedicación, este trabajo no habría sido posible.

# RESÚMEN EJECUTIVO

---

Enrique Pérez Ramírez. Vicelamirante, retirado  
Coordinador del Grupo VALP

## 1. Escenario

En la primera parte, "Tendencias Geopolíticas y Operacionales", se describen las tendencias geopolíticas actuales, como el aumento del peso de Asia, la creciente limitación del acceso a los *Global Commons*, la continuidad de la amenaza del islamismo radical, o la aparición de las guerras de cuarta generación. En el ámbito naval, se resalta la importancia del litoral, donde previsiblemente se producirán los próximos conflictos, y la conectividad, que incide en toda la población del mundo.

Se repasan las réplicas tecnológicas a este escenario, como el aprovechamiento de las ventajas de los vehículos no tripulados, de los submarinos, o de los complejos sistemas de Comunicaciones, como el *Joint Global Surveillance Strike (JGSS)*. También se repasan las réplicas doctrinales en el ámbito naval, como las operaciones distribuidas, la Batalla Aéreo Terrestre (*Air Sea Battle*) o el *Offshore Control*, que viene a ser la moderna guerra de corso.

*La Revolución en los Asuntos Militares (RMA) incluye cambios en la orientación de unidades y tácticas, como la pérdida de protagonismo de los costosos y complejos "sistemas de combate multifunción", en beneficio de sistemas más simples, pero más numerosos y distribuidos, el énfasis en los fuegos de largo alcance, las minas y, en general, las capacidades para la guerra en el litoral, la importancia de los drones, de la guerra electrónica y de las capacidades para operar en situaciones de comunicaciones degradadas.*

En la segunda parte, "El Caso Español: Análisis Geopolítico", se analiza la situación de España a la luz de las teorías geopolíticas de los teóricos del poder terrestre, Mackinder y Haushofer, del poder marítimo, Mahan y Castex, y del poder mixto, Spykman, Cohen y Brzezinski, resultando que España se sitúa en el *Creciente interior* y en el *Midland Ocean*, de Mackinder, en el *área de contención* de Castex, en la *Pan Región Euro África* de Karl Haushofer, en el *Rimland* de Spykman, en la *región geoestratégica del Mundo Marítimo dependiente del Comercio (Pacífico y Atlántico)* de Cohen y en una de las dos *periferias vitales* que Brzezinski consideraba que contenían al *continente geopolíticamente central* del mundo. En el nuevo orden

mundial que se vislumbra, esta situación geopolítica de España se revaloriza notablemente, pudiendo jugar un papel relevante como *pivote geopolítico*.

En la tercera parte, "Situación Geoestratégica de España", se dan razones, como la extensión de la costa, número e importancia de los puertos, existencia de dos importantes archipiélagos, cercanía a un *choke point* (Estrecho de Gibraltar), importancia del transporte marítimo, etc., que justifican la consideración de España como un país marítimo.

Hay, sin embargo, tres datos negativos: Uno es la reducción progresiva de la flota mercante abanderada en España, el segundo es la construcción de buques mercantes, muy inferior a la de otros países europeos, y el tercero es la entidad de la flota pesquera, en la que hemos pasado del puesto 3 del mundo en los años 70 a estar por debajo del puesto 20 en la actualidad.

Por último, se analizan otros condicionantes que completan el análisis geoestratégico, como el territorio, la demografía, la situación política interna, incluyendo la multiculturalidad y nuestro *soft power*, muy potente gracias a nuestra buena imagen en el exterior y al influjo de la lengua española. Finalmente, se hace una breve referencia a la evolución del presupuesto de defensa en los últimos años.

En las Conclusiones se resalta el debilitamiento del orden mundial post-guerra fría, y la necesidad de explotar el carácter marítimo de España y su situación geoestratégica, potenciando las bases y los medios navales, en especial los de proyección estratégica.

## 2. *Riesgos y amenazas*

Se hace un detallado análisis del Magreb, especialmente de Marruecos y Argelia, así como de Rusia y de China, y de los riesgos y amenazas que de ellos se derivan.

Marruecos y Argelia están mejorando sus economías e incrementando continuamente sus gastos en Defensa, estando ambos inmersos en una muy notable carrera de armamentos. Ambos países emplean en ocasiones la inmigración ilegal como bazas de negociación, bajo la enorme presión que reciben desde el Sahel. Las relaciones entre Argelia y Marruecos están muy deterioradas y podrían terminar en conflicto.

España es el principal proveedor de bienes y servicios a Marruecos que, a su vez, es una buena plataforma para penetrar en el mercado

africano en general. El reciente apoyo de España a la política marroquí sobre el Sahara Occidental, ha mejorado las relaciones con Marruecos, pero las ha empeorado con Argelia. Se analiza en detalle este complejo asunto, desde los Acuerdos de Abraham, la hospitalización en España del dirigente polisario Brahim Ghali, la entrada masiva de inmigrantes a Ceuta en 2021..., todo ello dentro del ambiente de permanente reivindicación marroquí de la soberanía sobre Ceuta, Melilla y los peñones.

Por su parte, Argelia, que era el principal proveedor de gas de España, ha reducido y encarecido notablemente el suministro, al tiempo que ha paralizado la importación de productos españoles.

El reconocimiento por parte de Trump de la soberanía marroquí sobre el Sahara y el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Marruecos e Israel, marca un antes y un después en la posición internacional de Marruecos.

En cuanto a Rusia, la guerra de Ucrania está corroborando que está trabajando al límite de sus posibilidades militares, por lo que está empleando otros medios y estrategias de "zona gris" para influir en Europa y, sobre todo, en África.

Las capacidades navales rusas se centran en la disuasión nuclear basada en submarinos y en fuerzas navales aptas para la defensa del litoral, pero con pocas capacidades expedicionarias, y están organizadas mediante "bastiones" defensivos superpuestos que le proporcionan profundidad estratégica en el Ártico para la defensa de sus submarinos nucleares estratégicos. La presencia rusa en el Mediterráneo es modesta y limitada a la cuenca Oriental

China está adoptando una actitud neocolonialista adaptada al siglo XXI, al tiempo que se introduce en el mundo occidental por la vía económica y, sobre todo, a través de la Iniciativa Belt and Road (BRI). En el Magreb, China mantiene unas excelentes relaciones con Marruecos y controla el puerto argelino de Cherchel.

Tras la apertura de la base china en Yibuti, ha comenzado también la expansión mundial de su presencia militar. En 2015 realizó maniobras navales en el Mediterráneo y en 2017 en el Báltico, ambas junto a la marina rusa.

En las conclusiones, se citan como principales amenazas para España los contenciosos territoriales con Marruecos en relación con Ceuta y Melilla y las reclamaciones de ZEE alrededor de Canarias, al igual que las reclamaciones argelinas de ZEE al sur de Baleares y la inmigración ilegal.

### 3. La estrategia como fundamento

La estrategia es la aplicación de la política o, lo que es lo mismo, la manera de aplicar el poder. Los elementos del poder son la diplomacia, la información, la economía/tecnología y la capacidad militar.

La Estrategia Nacional es el arte de emplear el poder de la nación para alcanzar objetivos en el exterior congruentes con los intereses nacionales de soberanía, seguridad y prosperidad de la población.

Las estrategias guían las políticas y compromisos asumidos por el Estado en escenarios concretos. La Estrategia tiene que ser posible, adecuada y practicable. Debe existir un equilibrio entre los fines perseguidos y los medios aportados para ello. Estos medios incluyen recursos propios y compromisos con alianzas y coaliciones.

España debe perseguir estos fines a través de varias "formas", que son el marco para definir su estrategia: Influir en la configuración del entorno internacional, disuadir, defender y competir en todos los dominios, anular vulnerabilidades mediante resiliencia y generar ventaja estratégica.

En cuanto a los retos que debe afrontar España, debe tenerse en cuenta la tendencia a resolver los problemas entre Estados por medios menos *kinéticos*, con una creciente relevancia para las actuaciones en la zona gris, tratando de influir en los entornos cognitivos. Las relaciones entre los EE.UU., Rusia y China, influyen en España dada su condición de aliada de los EE.UU. y miembro de la OTAN.

Los conflictos de baja y media intensidad pueden conocer escaladas bélicas en forma de guerra híbrida. Por otra parte, persiste la importancia de los radicalismos ideológicos o religiosos que emplean el terrorismo o disponen de armas de destrucción masiva, como ocurre en el Sahel pudiendo expandirse al Magreb, en nuestra inmediata vecindad.

Otro elemento a considerar es la protección de los *global commons* y, dentro de ella, el mantenimiento abierto de los *choke-points*, como el estrecho de Gibraltar, que nos incumbe directamente.

El ámbito operativo también está sufriendo grandes cambios y pronto pasaremos a actuar en entornos multidominio, virtuales y cognitivos, para lo que necesitaremos mejores capacidades adaptadas a esos escenarios.

La disuasión sigue siendo fundamental, pero la forma de ejercerla debe adaptarse también a los nuevos escenarios. Recientemente han aparecido dos nuevos enfoques que conviene conocer: La

*Comprehensive Deterrence*, especialmente adaptada a los escenarios en zona gris, y la *Integrated Deterrence*, con pretensiones de abordar la panoplia más amplia posible de conflictos.

Por último, se hace constar la importancia de trabajar con medios y técnicas adaptadas a nuestro país, partiendo siempre de la realidad, como el DIME (Diplomacia, Inteligencia, Militar y Economía) o técnicas de análisis como el *Net Assessment*, lo que requiere reformas orgánicas y doctrinales.

#### 4. Algunos elementos de la estrategia

Una Armada eficiente requiere una buena estrategia, lo que supone que de ella se pueda deducir la fuerza necesaria para implementarla. La estrategia debe definir los intereses nacionales y las amenazas a que están sometidos esos intereses.

Los intereses nacionales se pueden defender por medios políticos, económicos y militares. Y estos medios pueden ser nacionales o de una Organización internacional.

España no puede desplegar fuerzas militares en todo el mundo y en todo momento para defender nuestros intereses. Es normal abordar la defensa de intereses lejanos a través de fuerzas multinacionales, como hacemos en la Operación Atalanta. La presencia permanente es asumible en teatros cercanos, pero muy difícil en teatros alejados, por lo que es fundamental definir en la estrategia el *alcance operativo (Reach)* que deseamos para cada nivel de conflicto y tipo de operación.

Para operaciones puramente nacionales, parece suficiente un alcance estratégico que abarque como mínimo el Mediterráneo Occidental y el Atlántico Oriental hasta el golfo de Guinea. Para actuar, junto con nuestros aliados, contra la "amenaza compartida", se requiere un alcance estratégico mucho mayor, dada la distinta naturaleza de esa amenaza (Rusia, China, etc.).

Las operaciones en teatros alejados requieren una fuerza mayor y una logística muy considerable, más importante cuanto mayor sea el alcance estratégico buscado. La adopción de un determinado alcance estratégico supone asumir un nivel de riesgo, tanto mayor cuanto menor sea nuestro esfuerzo en defensa y, en especial, en la Armada.

Una buena estrategia, por lo tanto, no sólo debe permitir determinar la fuerza necesaria, sino que esta fuerza debe ser asumible con nuestro esfuerzo en defensa.

Vimos que debemos aportar fuerzas para la amenaza compartida y que, en virtud de los tratados, también debemos proporcionar apoyo a nuestros aliados para sus "amenazas no compartidas". También debemos considerar el apoyo que nuestros aliados pueden proporcionarnos para nuestra defensa. Estos apoyos pueden ser muy diversos, desde respaldo político hasta apoyo militar directo, pasando por apoyo logístico. La OTAN puede proporcionar apoyo a España incluso para conflictos en Ceuta y Melilla a pesar de que no están cubiertas por el artículo 5 del Tratado de Washington.

Por eso es fundamental definir a nivel estratégico nuestra vinculación con la OTAN, que determinará nuestra participación en cada operación individual, y cualquier otro tipo de aportaciones, teniendo siempre en mente la posibilidad de solicitar apoyos para nuestra estrategia nacional.

Entre estas aportaciones serían muy importantes una capacidad real, eficaz y probada, de controlar el tráfico marítimo en el estrecho de Gibraltar, así como la explotación estratégica de las Islas Canarias, como base avanzada para futuras operaciones nacionales o aliadas en África Occidental y el Atlántico Oriental.

## 5. *La Fuerza*

Partimos de unos principios básicos, como son que la Fuerza Naval es la razón de ser de la Armada y que la principal característica de la Fuerza Naval es su naturaleza expedicionaria. Una fuerza naval excelente tiene que ser equilibrada (que resuelve las necesidades operativas) y sostenible. La excelencia debe ser universal, permanente y total.

Entre los factores de excelencia de la fuerza tenemos: la visión de futuro (ley de programación y financiación), el compromiso político con el proceso de planeamiento, que la fuerza sea equilibrada (sostenible), certificada y apta para desarrollar los planes operativos, y controlada por una directiva anual del AJEMA que incluya los indicadores de rendimiento, la preparación de la fuerza coordinada con los ciclos operativos, la gestión eficiente del alistamiento, la transformación digital, la interoperabilidad con el sistema de seguridad nacional y el aliado, la valoración continua, desarrollar programas de mejora, una arquitectura de la fuerza flexible y distribuida, el desarrollo de la infraestructura portuaria, la gestión de las capacidades industriales, de personal y buques de doble uso naval, el sostenimiento y el control de obsolescencias de armamento y munición, la participación en

programas I+D+i de carácter naval y una fuerza naval interoperable e integrada con nuestros aliados.

La innovación tecnológica provocará reducción de dotaciones, utilización intensiva de sistemas de control remoto, dirección desde centros de operaciones en tierra y capacidad para adoptar configuraciones flexibles de las unidades.

Las capacidades necesarias vendrán definidas por las amenazas, los riesgos, los elementos potenciadores de riesgos y el nivel de influencia deseado y necesario, y pueden priorizarse en dos grupos. Las capacidades de prioridad 1 serán las que apoyan a la acción naval, orientadas al control del mar y la proyección del poder naval sobre tierra, y comprenderán unidades polivalentes modulares, medios no tripulados, apoyo sanitario, y medios A2AD, incluyendo la infraestructura portuaria y aérea, así como sensores fijos y móviles. Además de estas capacidades de carácter general, son necesarias otras específicas para conseguir integración con otras fuerzas nacionales y aliadas, disuasión, vigilancia, previsión y respuesta, proyección de estabilidad, aportación a la acción conjunta, adiestramiento y evaluación y, por último, capacidades derivadas de la innovación tecnológica.

Las capacidades de prioridad 2 serán las que apoyan la acción marítima, orientadas a la vigilancia y seguridad marítima, apoyo naval a Autoridades civiles y presencia naval, y comprenderán, para la vigilancia y seguridad marítima, sistemas controlados a distancia, análisis de grandes bases de datos, programas de inteligencia artificial para identificación de amenazas y apoyar el proceso de decisión e introducción de las capacidades de computación cuántica como elementos de seguridad y capacidad de proceso. Para la seguridad cooperativa, apoyo a autoridades civiles y presencia naval, se emplearán las capacidades citadas anteriormente para otros cometidos.

El vigente Objetivo de Fuerza a Largo Plazo (OFLP), contempla que durante el ciclo 2024-29 pretendemos mejorar el sostenimiento y recuperar la capacidad de combate; en el periodo 2030-35 modernizar las unidades y consolidar el sostenimiento; y en el ciclo 2036-41 iniciar la evolución de capacidades en función de la tecnología. Si queremos ir más allá, añadiendo una visión hacia el periodo 2042-50, debemos establecer hoy un proceso de trabajo prospectivo definiendo misión, capacidades necesarias y obsoletas a través de una directiva del AJEMA que dé rumbo a la Armada a largo plazo.

En el último periodo del OFLP (2036-41), la Armada estaría constituida por dos Grupos Expedicionarios con prioridad en la capacidad de acción sobre el litoral, basados cada uno en un "capital ship" (buque de proyección estratégica o de acción sobre el litoral), dos Grupos de Acción Estratégica Submarina, dos Grupos de Minado y Contra-minado, una Brigada de Infantería de Marina, una Fuerza Aeronaval compuesta por vehículos sin tripular y helicópteros de vigilancia, reconocimiento, transporte y ataque, y por una escuadrilla de ala fija pilotada con unidades iguales a las del Ejército del Aire y, si estuvieran navalizadas, embarcables en portaviones aliados o proyectables desde tierra y, finalmente, una Fuerza de Seguridad Marítima basada en patrulleros con capacidad aeronaval.

En el periodo 2042-50, se materializarán tendencias propiciadas por tecnologías innovadoras y disruptivas (múltiples unidades pequeñas, mayor iniciativa en acciones descentralizadas, logística ágil, indicadores de rendimiento), operaciones integradas en red y distribuidas (fuerzas dispersas que dificultan el "targeting"), operaciones multidominio y targeting estratégico.

En las conclusiones, se estima que la conclusión del documento "entorno operativo 2035. Rev. 1" puede proyectarse hasta la mitad de este siglo. En él se establece que *"Se necesita una fuerza naval adaptada a los tiempos nuevos. [...] es importante realizar grandes esfuerzos innovadores [...] Deben ser sostenibles y versátiles, interoperables [...] y dotadas de la suficiente movilidad estratégica para actuar allá donde se las necesite"*

## 6. Alistamiento de la Fuerza

El alistamiento es la fase final de la preparación de la fuerza. Es la unificación de todos los elementos que componen una unidad militar (material, personal, organización, doctrina...) para alinearlos de manera que ésta se encuentre en la mejor situación posible para llevar a cabo la misión que tiene asignada. Previamente, se actúa de forma bastante independiente sobre el presupuesto, el mantenimiento, el personal y la organización. La conjunción de estas actividades requiere fundamentalmente *coordinación*.

No es posible mantener permanente y simultáneamente alistadas a todas las unidades. Hay que establecer rotaciones mediante los *ciclos de alistamiento*. Éstos se componen de tres fases con diferente nivel de esfuerzo y coste: La Fase Uno, de baja o nula capacidad operativa, en la que se pueden realizar grandes obras y movimientos

de personal, la Fase Dos de preparación, en la que la unidad completa sus obras y su adiestramiento y la Fase Tres de disponibilidad completa.

El ciclo actual de los escoltas es de 2 años. La disponibilidad se designa por una letra y la capacidad operativa requerida mediante números. Así, un buque en alistamiento A1 quiere decir que está listo para realizar operaciones de alta intensidad en menos de un mes.

La realidad es que los ciclos operativos resultan muy difíciles de cumplir y se ven continuamente alterados por averías, cambios al plan de actividades o reducciones económicas. Si queremos corregir esta situación, podemos, en primer lugar, modificar la duración de las fases del ciclo. El referido ciclo de 2 años (6, 6, 12) exige un esfuerzo muy notable en material y personal, y sólo parece viable para caso de crisis o guerra. En tiempo de paz podría relajarse a uno de (6, 6, 6), lo que supone disponer en cada momento de uno de cada tres buques, en lugar de uno de cada dos, aunque, por otra parte, esto reduce el gasto y permite una mejor gestión del personal.

La coordinación del alistamiento, ya que implica tanto a la Fuerza como al Apoyo a la Fuerza, debe hacerse desde el Estado Mayor de la Armada (EMA) siguiendo directrices del AJEMA, y no desde la Flota. En este proceso, el actor más relevante es el Centro de Evaluación y Adiestramiento de la Fuerza (CEVACO), que debería pasar a depender directamente del AJEMA, bien directamente o mediante su encuadramiento en el EMA.

En cuanto al personal, es evidente que, durante el periodo de alta disponibilidad, y especialmente durante los despliegues en operaciones, no deberían producirse desembarcos por cursos, permisos o cambios de destino. La actual normativa de gestión de personal no contempla la condición de alistamiento de las unidades, por lo que habría que adaptarla a ella.

Dado que hay una ponencia sobre personal, sólo se toca el asunto de la conciliación. Ésta no puede aplicarse por igual a unidades operativas y al resto de organismos, sin producir una significativa pérdida de capacidad de las unidades. Por eso, si se busca la excelencia, hay que adecuar su normativa a las exigencias de la preparación y el despliegue.

## 7. Misiones de la Armada

La primera parte de la ponencia se dedica a “La Seguridad Marítima como una de las misiones permanentes de la Armada.”

La organización y operatividad de la Seguridad Marítima (SM) en España, en su versión civil, presenta graves deficiencias por el motivo principal de carecer de un mando único. En su versión militar está perfectamente cubierta por la Fuerza de Acción Marítima de la Armada.

La Estrategia de Seguridad Marítima vigente (ESM 2013) contempla doce funciones de SM, en todas las cuales colabora la Armada, aunque sólo es responsable de la vigilancia marítima. Los medios de las agencias civiles no siempre pueden dar una efectiva garantía de seguridad, lejos de los límites del mar territorial, y existen mejoras en la coordinación y en algunos casos existe superposición de competencias.

La Estrategia de Seguridad Marítima de la UE (ESMUE 2023) reconoce que la SM requiere actuar en teatros muy lejanos, para lo que será imprescindible la utilización de fuerzas navales. La Armada es quien mejor defiende nuestros intereses y nuestra pesca en zonas alejadas.

Los buques de la SEMAR no son buques de guerra y sólo pueden actuar en el mar territorial y, excepcionalmente, fuera de él para persecuciones en caliente. Los buques de la Armada o de un posible Guardacostas pueden realizar todas las misiones de SM y enfrentarse a otros buques de Estado en nuestras aguas si fuera necesario.

Las principales misiones de la Armada son la defensa, participación en la SM, OMPs, lucha contra la piratería y el crimen organizado, formación y adiestramiento, actividades diplomáticas, apoyo a la Administración civil e investigación científica. La Ley Orgánica de la Defensa Nacional prevé la asignación a la Armada de misiones específicas de carácter permanente, que ahora realiza a través del Mando de Operaciones Marítimas (MOM), dependiente del EMAD. Estas misiones específicas son muy variadas. La aportación de la Armada a la Acción del Estado en la mar es cada vez mayor y podrá verse potenciada en un futuro en áreas como el ordenamiento de los flujos migratorios, la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y los tráfico ilícitos. Los principales riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos son el terrorismo internacional, la piratería, los tráfico ilícitos, la proliferación de armas de destrucción masiva y la contaminación marina.

La segunda parte se dedica al “Guardacostas, necesidad esencial para España”.

Los organismos civiles de SM suponen 5000 personas, más de 200 barcos, 19 helicópteros y 8 aviones, con un coste anual de unos 500 M€. Esta situación puede ser ineficaz por limitaciones en la operatividad, duplicidades, solapes, falta de formación reglada y en ocasiones deficiencias de coordinación.

Este Servicio de Guardacostas tendría las funciones de Respuesta a episodios de guerra híbrida, Protección y Seguridad a estructuras críticas en la mar, Vigilancia, inteligencia y reconocimiento, Disuasión, Apoyo a la Armada, Seguridad en la navegación, Seguridad de la vida humana en la mar, Cumplimiento de la Ley, Control de fronteras marítimas, Lucha contra la Inmigración irregular, Control del tráfico de armas, Protección del medio ambiente, Búsqueda y salvamento, Control, vigilancia e inspección pesquera, Participación en las misiones del FRONTEX y otras agencia internacionales, y gestión, a petición, de los buques hospitales y científicos.

Las características de este Servicio serían, formación naval y carácter militar, dotado de medios operativos y de un Centro de Mando y Control, tripulaciones con formación marítima reglada, alta permanencia en la mar, que pueda ejercer vigilancia, reconocimiento, inteligencia, disuasión, visita, búsqueda y captura, entrenado y evaluado, y en comunión total con la Armada.

La solución es un Servicio de Guardacostas de carácter militar, ajeno a la Armada, con presupuesto independiente, pero que aproveche los medios y el personal de la Armada para evitar redundancias.

Entre los objetivos de la ESMUE 2023 se encuentran el “*Desarrollo de servicios de Guardacostas en las aguas de la Unión Europea*”, “*Reforzar la vigilancia mediante patrulleros costeros y de mar adentro*”, y “*El control y la Protección de la infraestructura crítica marina de amenazas físicas y cibernéticas*”, lo que refuerza las razones de crear el servicio de Guardacostas en España.

Este Servicio se establecería por fases y asumiría progresivamente las funciones y competencias de la SASEMAR, el SEMAR y la DAVA, pudiendo asumir también la gestión y operación del resto de buques de Estado civiles.

Así, la “Acción del Estado en la Mar” sería ejecutada por sólo dos organismos: la Armada para las misiones de carácter militar y el Guardacostas para las de carácter civil y militares de baja intensidad.

## 8. Estructura y organización

Los principios orgánicos más relevantes promulgados por la Armada son: gestión diferenciada de las tareas rutinarias y de las no rutinarias, la Armada debe seguir siendo un referente de la Acción del Estado en la mar y, llegado el caso, ser capaz de liderarla, y "dirección centralizada y ejecución descentralizada", principio facilitado por las nuevas tecnologías.

La estructura orgánica de la Armada, basada en la gestión por procesos, funciona de forma eficiente para cumplir sus objetivos en situaciones normales. La del Cuartel General es adecuada, la del Apoyo a la Fuerza requiere un modelo mixto en el que coexiste el mando orgánico con el funcional dependiente del Ministerio de Defensa, lo que facilita la gestión de sistemas comunes a varios Ejércitos. Debe seguir potenciándose la DGAM, con este fin. Es necesario, acompasar los procesos de alistamiento y adiestramiento con los ciclos operativos.

En cuanto a la Fuerza, el Almirante de la Flota (ALFLOT) es un mando orgánico, del que dependen, entre otros, la Fuerza de Combate (FUCOM), en el que se integran el Grupo Anfibio y el de Proyección y en el que deberían integrarse las Flotillas de submarinos y aeronaves, y la Fuerza de Acción Marítima (FAM), responsable principalmente de la Seguridad Marítima. El Comandante de la FAM, el Almirante de Acción Marítima (ALMART), es, a la vez, Comandante del Mando Operativo Marítimo (CMOM), dependiente del Comandante del Mando de Operaciones (CMOPS), por delegación del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD).

La Seguridad Marítima se lleva a cabo a través de doce funciones, en todas las cuales participa la Armada, principalmente mediante las unidades de la FAM, aunque sólo es responsable de la de Vigilancia Marítima.

Las relaciones de la Armada con los Órganos Centrales son mejorables y cabría considerar que la Armada y los otros Ejércitos, dependieran orgánicamente del JEMAD, lo que facilitaría la determinación de unas plantillas orgánicas más adaptadas a las necesidades reales de cada componente, modificando la proporción actual.

La estructura de la Armada podría simplificarse en el ámbito del Apoyo a la Fuerza con una mayor centralización de la logística común y la adquisición de recursos. La Fuerza debería organizarse en tres organismos, la Flota, la Fuerza de Acción Marítima (FAM) y la Fuerza de Infantería de Marina (FIM), las tres dependientes directamente del

Almirante Jefe de Estado Mayor de la Armada (AJEMA). El ALMART, seguirá siendo el CMOM bajo la dependencia operativa del CMOPS. Como ALMART, bajo la dependencia del AJEMA, será responsable de las operaciones navales permanentes que se le pudieran asignar al AJEMA.

En las Conclusiones se considera que la Inteligencia Artificial y la Transformación Digital serán determinantes para los nuevos procesos. El modelo de liderazgo junto con la gestión del talento, son esenciales. Conviene revisar la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, adaptándola al nuevo entorno, para unificar los servicios comunes y alcanzar la plena capacidad en las operaciones multidominio. El incremento de los recursos humanos debe ser irrenunciable. El Mando Naval de Canarias es de una importancia capital por razones geoes-tratégicas e institucionales.

#### 9. *La gestión digital integrada del ciclo de vida*

La gestión del material en la Armada requiere un nuevo enfoque debido a la creciente complejidad de las plataformas y sistemas de armas navales, el cambio que impone la Cuarta Revolución Industrial y la incertidumbre en los entornos industrial y geopolítico. Los procesos de adquisición y sostenimiento deben integrarse en un nuevo paradigma: la Gestión Digital Integrada del Ciclo de Vida.

Los grandes ejes de la transformación digital serán la conectividad, la automatización de la información y la robotización, y en el núcleo, la inteligencia artificial. Estos avances nos permitirán transferir tareas del dominio físico al dominio virtual digital y esta es la verdadera esencia de la Cuarta Revolución Industrial. El resultado de esta transformación es la evolución hacia un ecosistema de diseño, desarrollo, producción y sostenimiento, hiperconectado, automatizado y robotizado.

Los dos pilares de la transformación digital son la digitalización de los procesos (apagón analógico), y su integración (interconexión entre todos los actores, de todas las herramientas digitales).

El sector naval es el único de la industria de defensa que permanece bajo control nacional y sería aconsejable actuar con mucha prudencia antes de abandonarlo. A pesar de la tendencia en la UE de una mayor integración de la base tecnológica, mantener la actual capacidad de diseño y construcción debería considerarse un activo estratégico para nuestra defensa.

Para los programas nacionales, la Armada debería retener su responsabilidad como Autoridad de Diseño (ATD) y autoridad de certificación para plataformas navales. Esto requiere disponer de centros de computación de gran capacidad de proceso y de una red de datos en tiempo real y amplísimo ancho de banda que asegure la conectividad, tanto durante el diseño, como durante el desarrollo, construcción y sostenimiento. La capacidad de proceso no debería externalizarse; es un activo estratégico vital para la operatividad de la Armada.

La piedra angular del concepto de gestión integrada es la maqueta digital, que se complementa con los distintos gemelos digitales de sistemas críticos, particularizados para las distintas aplicaciones futuras que apoyarán el proceso de sostenimiento. La Autoridad de Diseño debe controlar que los modelos son consistentes con la base de datos de la maqueta digital y que están convenientemente validados. Igualmente, debe aprobar cualquier cambio en la configuración.

La ingeniería de sistemas basada en la modelización permitirá compartir la maqueta digital entre todos los actores y, sobre todo, solapar fases de diseño, desarrollo y producción, lo que se traducirá en acortar plazos y consecuentemente reducir costes, evitando obsolescencias desde la propia entrega. Además, la prolongación del proceso de ingeniería de sistemas a todo el ciclo de vida, permitirá gestionar las obsolescencias (imprescindible en un entorno de continuo cambio tecnológico) e incorporar nuevas capacidades (imprescindible para asegurar la interoperabilidad con nuestros aliados).

Como conclusiones, se encuentran la necesidad de prolongar el proceso de ingeniería de sistemas a todo el ciclo de vida, la reducción significativa de los plazos de entrega como consecuencia de adaptar el proceso de ingeniería de sistemas al entorno digital, la necesidad de una Autoridad de Diseño que mantenga en todo momento la integridad de las unidades y la evolución de la configuración, facilitando de esta manera su disponibilidad y capacidad operativa a lo largo de toda su vida, y, por último, la necesidad de mantener los equipos humanos y las herramientas digitales del ecosistema de la primera fase de la ingeniería de sistemas durante todo el ciclo de vida, apoyando el proceso de sostenimiento.

La Armada del 2050 no es la que ambicionemos o aspiremos hoy, será la mejor posible que podamos lograr en las condiciones de contorno de entonces.

## 10. *La industria naval en demanda de excelencia*

La primera parte se dedica a la industria excelente. Una Armada excelente requiere que también lo sean las áreas de adquisición y mantenimiento de sistemas y unidades, lo que sería inviable sin una industria excelente. Esto último requiere que la industria naval disponga de profesionales adecuados, que enfoque su esfuerzo productivo y tecnológico a las necesidades de la Armada, que haya continuidad en los programas de los diversos sistemas, que se perfeccione el proceso de contratación de la Armada con la industria y que la Armada disponga de personal idóneo, implicado en el suministro de bienes y servicios.

El componente humano en la industria es fundamental. Las plantillas de personal no pueden ser escasas, su formación universitaria y general deben ser adecuadas, las titulaciones, adaptadas a las necesidades, y la cultura naval, suficiente.

La creciente complejidad de la gestión y continua adaptación del material a las mejoras tecnológicas, aconseja incrementar la **colaboración** entre la industria naval y la Armada de forma estructural.

El segundo estadio de las relaciones Industria-Armada es el de la **integración** de sus actividades (personal técnico de la Armada en ciertas empresas y personal de la industria en las instalaciones de la Armada o a bordo de los buques).

Los programas navales requieren continuidad, para mantener la experiencia acumulada en la industria. El aseguramiento de la financiación, también es fundamental, a través de una ley de financiación a largo plazo. Los "ciclos de inversión" deben convertirse en "líneas de inversión" ininterrumpidas.

El proceso de contratación y seguimiento de los programas navales debe agilizarse. La DGAM debería centralizar la interlocución contractual con las empresas, y derivar en su funcionamiento y organización hacia el modelo de Agencia de algunos aliados.

La Armada debe disponer de ingenieros en número suficiente para poder gestionar, controlar y dirigir los progresos tecnológicos con los que se ha de dotar. Hay que fomentar el ingreso en la Armada de titulados civiles en las tecnologías que previsiblemente más se demandarán.

La segunda parte se refiere a la estrategia y la industria. Hay que aumentar la autonomía estratégica en la industria de defensa y

consolidar una base industrial y tecnológica de defensa nacional.

Hay que buscar un equilibrio entre la soberanía industrial y la necesidad de que el mando disponga del mejor material posible. Igualmente, debe ser la industria quien se adapte a las necesidades operativas de la Armada y no al revés.

La industria española debe participar en los programas europeos que nos sean de utilidad, mediante la cooperación tecnológica por programas, por proyectos o por mercados, y no por la vía de integración societaria, para evitar absorciones.

En cuanto a la innovación, se da la gran paradoja de que se precisa un aumento de volumen para abordar el reto, y el resultado puede ser que se pierda el impulso innovador propio de las pequeñas organizaciones especializadas

En las conclusiones se destaca que una industria naval excelente es condición necesaria, pero no suficiente, para que la Armada se convierta en una marina militar excelente. La excelencia requiere incrementar las plantillas, integrando más personal civil en la Armada. Es imprescindible poner en marcha una ley de financiación a largo plazo y flexibilizar, en paralelo, el proceso de adquisición del Ministerio, convirtiendo los tradicionales ciclos de inversión en líneas ininterrumpidas de innovación e inversión. La adquisición de una mayor soberanía estratégica no nos debe hacer perder de vista que se imponen las necesidades operativas de la Armada, no las capacidades que tengamos en nuestra industria. En suma, la política naval condiciona a largo plazo la capacidad industrial y tecnológica de la que puede disponer España, por mucho que sus empresas exporten. La política naval ha de marcar el ritmo.

### *11. La cuestión del personal*

La excelencia del personal depende de tres factores: Debe disponerse de personal en cantidad suficiente en el momento adecuado, el personal debe estar bien formado y el personal debe estar motivado.

En cuanto a la disponibilidad operativa, habría que cubrir al 100% las plantillas orgánicas de las unidades en alistamiento alto, evitar los desembarcos en estas unidades, aumentar las funciones orgánicas de las Escuadrillas, y mantener un registro de personal en la Reserva.

La Armada establece, dentro de las plantillas globales que se aprueban cada cuatro años, la cobertura de las plantillas orgánicas de las distintas unidades. Lo ideal sería partir de las capacidades

planeadas, para determinar y obtener el personal necesario, pero la realidad es que las Fuerzas Armadas son notablemente deficitarias en recursos humanos. Estas carencias se harán patentes cuando tengamos que actuar con un nivel de fuerza superior en un escenario sostenido de cierta intensidad.

El ciclo de alistamiento de las unidades de la Flota es, en resumen, un año de preparación y certificación y un año de "alta disponibilidad". La adecuación de los ciclos de publicación de vacantes con los de operatividad se considera imposible. Lo que se puede hacer es garantizar el mantenimiento de la integridad de las dotaciones durante el periodo de Alta Disponibilidad. Para ello, se proponen unas medidas que no requieren ninguna modificación reglamentaria.

Igualmente, la gestión de las coberturas accidentales requiere una alta cobertura de las plantillas orgánicas y una mayor capacidad de gestión de las Escuadrillas.

En tiempo de crisis, se pueden flexibilizar los procedimientos de gestión de personal y se pueden activar las Reservas. De ellas, las más útiles son los reservistas obligatorios y los voluntarios; y las menos, los reservistas de especial disponibilidad y los militares profesionales en reserva por edad.

La enseñanza es adecuada en la formación básica y no tanto en la de perfeccionamiento. La selección del profesorado es clave.

El liderazgo es fundamental pero no hay procedimientos ni medios para evaluarlo adecuadamente. Podría establecerse un sistema de encuestas a los subordinados, al cesar en el destino.

Los procesos de reescalafonamiento deberían comenzar más tarde que ahora y convendría modificar la Ley de la Carrera Militar para establecer una "selección negativa" para ascensos a CC/Comandante y Brigada, un reescalafonamiento para ascensos a CF/Teniente Coronel y Subteniente y un sistema de elección para ascensos a CN/Coronel y Suboficial Mayor.

En cuanto a la percepción de la justicia administrativa, convendría revitalizar las IPAGEDES y restringir notablemente los destinos de libre designación, haciendo más uso de la antigüedad y el concurso de méritos.

Como conclusión, se recuerda que los cuatro factores que configuran un personal excelente son la disponibilidad, la preparación, el liderazgo y la motivación.

## 12. *La financiación. Una cuestión esencial*

En España, los presupuestos de defensa han venido arrastrando un déficit estructural crónico desde hace muchos años. No obstante, en los últimos años se ha iniciado una recuperación. Si esta tendencia se consolida, la cuestión de la financiación de la Armada estaría resuelta.

En 2023, el presupuesto inicial de Defensa suponía el 2,7% del gasto no financiero de los Presupuestos Generales del Estado consolidados, por lo que no parece que un incremento importante del gasto en Defensa sea inasumible para las cuentas públicas.

El objetivo del 2% del PIB no está relacionado con el planeamiento de fuerzas, por lo que no es de utilidad para fijar el nivel de gasto para la Armada que sería deseable a largo plazo. Tampoco parece razonable partir de un nivel de gasto, para definir esa Armada futura. El nivel de gasto adecuado será aquél que resulte de la definición de los medios necesarios, y, sobre todo, de una correcta evaluación del coste del ciclo de vida de dichos medios.

Además de la financiación, hay que tener capacidad para gestionarla, lo que se apoya en dos factores: el entorno legal contable y contractual, y el personal, muy especialmente este último.

La aplicación indiferenciada de reglas y exigencias contractuales del entorno civil, a menudo no es adecuada para regular los procesos en el sector de la Defensa. Por otro lado, la aplicación excesivamente rígida del principio de anualidad presupuestaria, representa un problema para una ejecución eficaz y eficiente del presupuesto.

Para gestionar este presupuesto, incrementado con respecto al actual, será preciso ineludiblemente, incrementar el personal que habrá de gestionarlo, o nos veremos en la situación de disponer de créditos abundantes que no podrán emplearse por falta de personal.

Los procesos de planeamiento, diseño, desarrollo y producción requieren importantes inversiones durante largos periodos de tiempo. La incertidumbre respecto a la financiación influye de manera muy negativa tanto en las Fuerzas Armadas como en la imprescindible base industrial que debe apoyarlas.

La solución puede abordarse bien asegurando el volumen de financiación necesaria en los presupuestos, bien mediante leyes-programa. El carácter anual de los Presupuestos, hace que estas opciones sean un compromiso político más que una obligación jurídica. La primera opción fue adoptada por España con las leyes de dotaciones

presupuestarias, entre 1965 y 1990 y se abandonó porque no se respetaban. La segunda es el modelo francés de Leyes de Programación Militar o el italiano, bastante similar, basados en documentos públicos a disposición de los ciudadanos.

En España se necesita algo parecido a la LPM francesa que saque la discusión de la política de Defensa de los posibles enfrentamientos políticos y la convierta realmente en una política de Estado.

Como conclusiones, podemos afirmar que la tradicional infradotación presupuestaria de la Defensa no se debe a incapacidad económica de España sino a la decisión política de establecer otras prioridades. Por tanto, la solución pasa por implicar a todos los sectores políticos, convirtiendo la política de Defensa en una política de Estado. La aplicación en España de una legislación parecida a la francesa (o a la italiana) sería un factor posibilitador esencial. Finalmente, es necesario un incremento del personal que debe gestionar dicho recurso, así como propugnar las modificaciones legales necesarias en los aspectos contables y contractuales, para permitir una gestión eficaz y eficiente de los Presupuestos.



# 1. EL ESCENARIO GEOPOLÍTICO

---

Juan López Díaz  
*Coronel de Infantería de Marina, retirado*  
Octavio Aláez Feal  
*Coronel de Infantería de Marina, retirado*

## SÍNTESIS

*El mundo desde el I I-S ha entrado en un periodo convulso, en el que el orden surgido de la II GM y la post-guerra fría, está en retroceso. La invasión de Ucrania es la continuación de un cambio de paradigma, geoestratégico, social, político y económico, cuyo alcance no es posible predecir, salvo que traerá inestabilidad en lo social, lo económico y lo militar y debilitará el orden establecido después de la IIGM y la post-guerra fría.*

**PALABRAS CLAVE:** TENDENCIAS GEOPOLÍTICAS Y NAVALES, RAM, ESPAÑA EN EL MUNDO, GEOESTRATEGIA, CAMBIO DE PARADIGMA, FIN DEL ORDEN ESTABLECIDO.

## PRIMERA PARTE:

### TENDENCIAS GEOPOLÍTICAS Y OPERACIONALES

#### Tendencias geopolíticas actuales

Aunque la invasión de Ucrania sorprendió a Occidente, al igual que el ataque de Hamas a Israel y está pendiente, como una espada de Damocles, una invasión China de Taiwán, ya hace años algunas declaraciones alertaban de que todo ello podría suceder: *El Orden Mundial post Guerra Fría, está bajo intensa presión. Extremismos, terrorismos, insurgencias, no están de acuerdo con el orden nacido después de ese periodo, lo que nos lleva a una situación, prebélica similar a la primera mitad del siglo pasado*<sup>1</sup>. Y también se alertaba

---

(1) General Mark. A. Milley, Army Chief of Staff; Oct 2017.

de los nuevos dominios: *estamos en un punto de inflexión tal que eclipsa la llegada del arma nuclear, la invención del dominio aéreo y el aeroplano, o la transición del acorazado al portaaviones*<sup>2</sup>. *En mi opinión, las primeras acciones de la futura guerra, serán en el espacio y en el cyber, si perdemos el espacio, volveremos a las frecuencias de radio de HF y a poner banderitas en los mapas*<sup>3</sup>.

La actual situación vislumbra un nuevo orden en el escenario mundial y un cambio de paradigma en la geopolítica y en el campo militar. Tratando de racionalizar los factores que conforman las tendencias más importantes del escenario geopolítico actual, en base a múltiples análisis de inteligencia y estudios de prospectiva de los más importantes think-tanks independientes y organismos estatales que llevan su estudio hasta 2035 y más allá, se extraen las siguientes tendencias:

- Disminución del peso de los estados debido al incremento de supranacionalidades, la interrelación en los acontecimientos debido a la globalización y a la conectividad y la proliferación de grupos terroristas fuera del control de los estados.

- El Aumento de la población y el desarrollo de los grandes países asiáticos, evidencia que el poder económico se ha desplazado de América y Europa hacia Asia y la Región del Indo-Pacífico.

- Se observa una limitación del acceso a los llamados *Global Commons*. Ciertos países restringen unilateralmente el tránsito por su espacio marítimo y aéreo, hasta ahora de uso compartido y regulado por organismos internacionales.

- Habiéndose explorado casi todos los rincones de la tierra, la búsqueda de recursos llevará a la pugna en regiones como la Antártida o los fondos marinos.

- Pese al deseo de Paz y al orden internacional que salió después de las dos guerras mundiales y la guerra fría, en la actualidad, más de la mitad de los estados son débiles, fallidos o están fallando.

- El islamismo radical, desde su aparición el 11-S, continúa siendo una amenaza global, con escaso territorio propio donde gobernar, pero con amplias áreas, donde demuestra una influencia reseñable.

- Los EEUU después de casi 20 años inmersos en conflictos

---

(2) General Martin Dempseys, Chairman of the Joint Chiefs of Staff.

(3) General Neller, USMC Commandant, Julio 2017.

terrestres y de carácter de contrainsurgencia en Irak y Afganistán han permitido a sus competidores reducir la distancia en tecnología armamentística, propiciando las llamadas amenazas Anti-Acceso/ Denegación de área (A2/AD), de las que hablaremos más adelante, para impedir o limitar su capacidad de acceso a ciertas áreas.

- Han surgido las guerras de 4ª generación (4WG), compendio de los tipos de guerras anteriores y combinación de fuerzas regulares, irregulares, civiles, guerrillas y actores controlados (*proxys*), dirigidos por un actor estado y que incluye términos como: Guerra Asimétrica (luchar contra vulnerabilidades del contrario), Híbrida (impedir que una potencia pueda emplear sus ventajas) o Zona Gris, luchar en el límite de la paz (blanco) y guerra (negro).

- Se puede decir que se ha pasado a un tipo de guerra que se hace entre la población, la guerra en Gaza es un buen ejemplo, sin límites definidos, ni convenciones, ni escrúpulos y donde el factor humano cobra especial relevancia, así como los nuevos dominios y tipos de líderes, sin organización jerárquica, complejos y difíciles de predecir<sup>4</sup>.

- La invasión de Ucrania se suma a los problemas de ruptura de las cadenas de suministro globales, que afecta desde los semiconductores hasta automóviles o la alimentación. Esto acelerará el cambio del abastecimiento global al regional, ya iniciado, debido a la guerra comercial entre China y EEUU y a los eventos relacionados con las pandemias y el clima. Dado el dominio de China en muchos sectores, el cambio se producirá gradualmente y requerirá asistencia gubernamental<sup>5</sup>.

- Los impactos del cambio climático ya son visibles: el adiestramiento en el Ártico se ha visto desafiado por el deshielo del permafrost para desembarcos aéreos, más del 50% de bases militares americanas corren riesgo de desaparecer, las turbinas de buques OTAN registran problemas en regiones como Oriente Medio. Los efectos del cambio deben integrarse en la estrategia militar ya que afectarán al tipo de conflictos, equipamiento, condiciones de trabajo del personal y medios en los cinco dominios militares. Es necesario incorporar proyecciones climáticas en los productos de Protección Radioelectrónica (REP) y Sistemas de información y geografía (GIS), así como superposiciones de mapas para períodos de proyección de 10, 20 y 30 años

---

(4) LOPEZ DIAZ, J.A. *Pasado, presente y futuro de las operaciones expedicionarias*, CPN, nº 24. 2018

(5) SIMCHI-LEVI David y HAREN, Pierre, *How the War in Ukraine Is Further Disrupting Global Supply Chains*, Harvard Business Review, 17-03-2022

para apoyar las operaciones propias o aliadas en áreas de interés<sup>6</sup>.

- Las potencias del futuro deberán contar con una combinación de fuerzas convencionales, tecnologías emergentes (*ciber*, IA, biotecnología, renovables), capacidad espacial y habilidad para construir alianzas, estabilidad política y social y cierto nivel de *soft-power*: cultura, valores, educación y atracción global.

## Tendencias y conceptos emergentes en el ámbito naval

Destacan tres que marcan una directriz para las operaciones navales a largo plazo:

- La importancia del litoral. El 70 % de la superficie terrestre está compuesta por mares u océanos, el 80% de la población vive en el litoral o sus proximidades y el 90 % del comercio mundial se realizan por vía marítima. Ello demanda la necesidad de garantizar las *Sea Lines of Communication* (SLOCs), para garantizar el acceso a los recursos cada vez más escasos. Controlando el litoral se controla el 70% de la superficie terrestre.

- La población tiende a vivir mayoritariamente cerca de la costa, lo que sumado a su rápido aumento (en 2025 más de la mitad de la población vivirá en ciudades), dará lugar a mega-ciudades en la costa, que generaran una actividad económica sin precedentes, pero con grandes núcleos ingobernables, escasos recursos y exceso de violencia: drogas, tráfico de armas, personas y delincuencia organizada.

- En ese ambiente habrá una particularidad respecto a otras épocas: la conectividad. Todo el mundo se podrá conectar entre sí, los pobres podrán saber exactamente cuan pobres son, incluso en esos ámbitos degradados y sin embargo podrán mantener enlaces con grupos fuera de la ley en cualquier lugar del planeta.

Todo ello propiciará, pese a la invasión de Ucrania, que sea en este ambiente: litoral, urbano y conectado, donde con más probabilidad se generaren los futuros conflictos. Para abordar este escenario se necesitarán fuerzas navales expedicionarias, acostumbradas a trabajar en el ámbito litoral, con gran capacidad de alistamiento, duchas en el planeamiento durante el tránsito hacia el objetivo y con buques que les permitan independencia de la logística y no depender

---

(6) LOPEZ DIAZ, J.A. *Energy geopolitics and Spheres of Influence*, Eurodefense, EWG26B, Septiembre 2022.

de una nación anfitriona, lo que les da libertad de acción para actuar allí donde se requiera con poco margen de alerta<sup>7</sup>.

### **La Amenaza/Concepto A2AD**

El concepto Anti-Acceso (A2) se entiende como las medidas empleadas para impedir el acceso a la zona del teatro, incluyendo el ataque a las bases de salida de la fuerza, bases propias, aliadas y avanzadas. El concepto Denegación de Área (AD), define las acciones conducentes a prohibir, dificultar o interferir los movimientos dentro de la zona de teatro. Hay quien piensa que con estos conceptos una nación puede evitar luchar con los buques adversarios cobijándose bajo el paraguas del sistema A2/AD, como hizo la flota rusa en Port Arthur, con poco éxito, por cierto. Pero el objetivo real sería evitar el acceso de flotas a cualquier punto del globo. El Alte. Richardson, antiguo *Chief of Naval Operations* (CNO) de la US Navy, no estaba de acuerdo con las opiniones vertidas sobre el peligro del concepto A2AD, y declaró: *A2AD, es más una idea, una ilusión, que una realidad y para que funcione es necesario que todas las piezas del sistema, incluyendo la larga cadena ISR, sean interdependientes y que no fallen, lo cual es un error de concepto*<sup>8</sup>. Y de hecho prohibió volver a emplear este acrónimo.

### **La réplica tecnológica: 3ª Offset**

Para contrarrestar las ventajas de los soviéticos durante la Guerra Fría, en dos ocasiones, los americanos desarrollaron iniciativas tecnológicas (*offset*), para paliar la superioridad soviética en fuerzas convencionales. La primera fue en 1950, con Eisenhower. Se aumentó el número de armas nucleares, la capacidad de reaprovisionamiento en vuelo (B-52, K-135) y surgió el diseño de los misiles *Atlas* y *Minuteman*, los aviones U-2, y se crearon silos para la supervivencia, red de alerta temprana de lanzamiento de misiles nucleares *Ballistic Missile Early Warning System* (BMEWS) y los submarinos Clase *G. Washington* con misiles *Polaris*. La segunda *offset* (compensación, réplica) tuvo lugar en los años 70, que supuso mejorar las características del submarino *Trident*, capaces de lanzar misiles intercontinentales *Poseidón* con múltiples cabezas cada uno. Comenzaron los estudios para producir los bombarderos B-2, F-117, el avión *Joint Surveillance Target Attack Radar System* (JSTARS) y el *Airborne Early Warning and Control System* (AWACS) y el diseño del *Global Positioning System*

---

(7) LOPEZ DIAZ, J.A. *Pasado, presente...op. cit. p.8*

(8) LOPEZ DIAZ, J.A. *Pasado, presente...op. cit. p.10*

(GPS). En el caso actual, la 3.<sup>a</sup> offset tiene como objetivos tratar de adquirir más ventaja en los sistemas que en la actualidad van por delante de sus adversarios, entre otros:

*a. Operaciones con vehículos no tripulados* Para mantener constantemente capacidades ISR (*intelligence, surveillance and reconnaissance*) y Strike que requieren vehículos con capacidad de reabastecimiento automático de dos tipos:

ISR: Flota *Unmanned Aircraft System (UAS) Stealth High Altitude Long Endurance (HALE)* (p.ej. Global Hawk)

Strike: Flota *Joint Unmanned Combat Air Systems (UCAS), Stealth*, basados en tierra y en la mar. (p.ej.: X47B)

*b. Explotar ventajas de las operaciones de los vehículos no tripulados de largo alcance*

Los vehículos anteriores de ISR y Strike, necesitan un programa de bombardeo de largo alcance para operaciones de: minado, ASuW, bombardeo de precisión y contra blancos enterrados, ataque EW y vigilancia de grandes áreas.

*c. Operaciones submarinas*

Aunque hay quien dice que el agua se volverá transparente y vaticina un negro futuro al arma submarina, lo más probable es que los grandes buques de superficie seguirán el camino del acorazado antes que el submarino. Si la proyección de poder y la negación del mar no se pueden hacer desde la superficie, entonces habrá que hacerlo desde el espacio, desde el aire o desde el ámbito submarino. Por otro lado, ya se están desarrollando nuevos medios como módulos de carga de municiones remolcados y basados en el fondo, el aumento del alcance de armas A/S, UUV's para la guerra en el litoral y un gran desarrollo de gran variedad de sensores bajo el mar.

*d. Explotar ventajas de los complejos sistemas de Comunicaciones: Joint Global Surveillance Strike (JGSS)*

Consiste en crear una red resiliente y capaz de albergar una arquitectura del sistema de gestión del campo de batalla avanzado capaz de asignar recursos ISR y de ataque con rapidez y eficacia.

*e. Otras iniciativas: Supervivencia de GPSs, evitar ataques satélites en el espacio, los Electromagnetic railguns y las Armas de energía*

dirigida (Laser)<sup>9</sup>.

### Réplicas doctrinales en el ámbito naval

Además de las réplicas tecnológicas para contrarrestar las amenazas A2AD, se han estudiado también diversas teorías doctrinales. Mientras hasta ahora el control del mar o su negación eran competencia de los medios aeronavales, en la actualidad, también los fuegos terrestres de precisión de largo alcance y misiles están en condiciones de influir en las operaciones marítimas. En base a ello, algunas doctrinas están basadas en las teorías de Sir Julián Corbett, cuyo espíritu se resume así: *Estamos acostumbrados a hablar de estrategia naval y estrategia militar como si fueran dos ramas distintas del conocimiento, que no tienen nada en común. Hay que usar las Fuerzas Terrestres y la Flota como una sola herramienta, que coordina sus acciones y debe de indicar las líneas de acción que debe de seguir cada una para conseguir el mayor potencial de ambas*<sup>10</sup>.

De las distintas replicas doctrinales para contrarrestar las medidas A2AD, destacan las basadas en la colaboración terrestre–naval. En algunas de ellas, unidades terrestres, llevaran a cabo acciones de interdicción marítima y negación del control del mar. Incluyen la presencia de aeronaves y unidades dotadas con misiles antibuque y medios de defensa aérea. Para ello se han creado los llamados *Regimientos del Litoral*, para dotar de efectivos a la ejecución de estas teorías.

Otras teorías son del ámbito naval o aéreo:

**Operaciones distribuidas:** Grupos dispersos de acción de superficie, para proporcionar una presencia constante que pueda influir y controlar los sucesos en el mar y en el litoral, aplicando una fuerza suficiente a cada blanco. Este escenario reclama incentivar la iniciática en los escalones más bajos y potenciar la importancia de materias como la estrategia y la historia naval y militar en las escuelas.

**Air Sea Battle:** Ataques en profundidad que destruyan los elementos C4I de los que dependen las medidas A2AD. (*Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons*. 2015)

**Offshore Control:** Teoría que pretende perturbar las líneas de comunicación y amenazar la economía del adversario. La guerra al

---

(9) LOPEZ DIAZ, J.A. *Pasado, presente...* op. cit. pp.10-12

(10) Sir Julián Corbett, *Algunos Principios de Estrategia Marítima*.

curso para evitar una guerra abierta<sup>11</sup>.

## La revolución de los asuntos militares (RMA)

Mientras que en 20 siglos sólo hubo dos dominios y sólo al final del periodo un tercero, en apenas 20 años hemos generado dos nuevos y no es improbable que se creen el electromagnético y el del medio ambiente, capaz de generar las plagas bíblicas. Aunque avances como la *guerra mosaico*<sup>12</sup> o el papel de la IA, son todavía un embrión, parece evidente, que no se puede pensar en la guerra futura con los parámetros actuales y es necesario tender al 2% del PIB en el presupuesto de defensa. Es importante detectar qué tecnologías pueden ser decisivas en un futuro conflicto. Y no sería necesario contar con esas opciones rompedoras en más que un 30% de la fuerza, como fue la proporción de unidades del arma mecanizada con que los alemanes invadieron Francia. Las tendencias que se detectan en el campo de la RAM son las siguientes:

### Industria

- No se pueden seguir construyendo los sistemas de combate "multifunción", llamados "monolíticos", debido a la existencia de la *guerra de destrucción de sistemas*<sup>13</sup> de China y porque en poco tiempo queda obsoleto un sistema de armas después de 20 años de diseño y construcción, que ha empleado gran cantidad de recursos y es de difícil mantenimiento y puede sufrir escasez de materiales, para abordar futuros conflictos. En el periodo de gestación de un moderno caza, pueden nacer hasta 6 generaciones de defensa A/A. Además, el proceso administrativo hace muy lenta la capacidad de reacción para hacer cambios, o adquirir nuevos medios, lo que unido a la dificultad de conseguir elementos claves para alimentar la batalla (p.ej. misiles, chips), supone la imposibilidad de mantener esa producción en conflictos de larga duración.

- Se debe de proyectar una Armada con un porcentaje predeterminado de buques autónomos en misiones logísticas, de guerra de minas u ofensivas y vehículos submarinos no tripulados para ser empleados en tareas de reconocimiento o de otra índole y robots para

---

(11) LOPEZ DIAZ, J.A. *Pasado, presente...* op. cit. pp. 12-14

(12) El diseño de la guerra mosaico sirve para generar acciones ofensivas, "kill webs", simultaneas contra los diversos blancos enemigos.

(13) Una guerra que no depende de la atrición o de la maniobra para lograr la victoria. Por el contrario, los blancos son los puntos críticos en el sistema (C4ISR), para que colapse su modo de actuar y sea incapaz de continuar luchando.

operaciones terrestres.

- Es necesario aumentar el número de vehículos aéreos de combate no tripulados, con gran autonomía y bajo coste, así como vehículos aéreos, terrestres y anfibios no tripulados.<sup>14</sup>.

- Necesidad de seguimiento de nuevas tecnologías: ciencia cuántica, laser, *electromagnetic railgun*, o Inteligencia Artificial (IA).

### **Repercusiones de la RMA en el dominio naval**

- El Movimiento hacia el objetivo será ya una parte del combate. Es necesario proteger bases, puertos y aeropuertos desde los cuales se inicia el movimiento a la zona de operaciones

- Se considera imprescindible contar con aviación embarcada como condición *sine qua non* para abordar la proyección del poder naval sobre tierra, lo que no puede hacer la aviación basada en tierra, debido a la posible actuación (tiempos/distancias) sobre nuestras amenazas.

- Más que nunca las capacidades submarinas seguirán siendo un importante factor de ventaja sobre las operaciones de superficie.

- Se detecta la necesidad de contar con más fuegos de largo alcance de precisión, para lograr la interdicción efectiva a nivel operativo necesario para aislar el campo de batalla de las reservas operativas y estratégicas, y adquirir munición *loitering*, así como dotar con misiles anti-buque y una adecuada defensa de punto a los anfibios y AOR 's.

- Parece confirmarse la necesidad de contar con mayor cantidad de buques de superficie menos sofisticados y aptos para el ataque a costa a larga distancia.

- Se aprecia la tendencia de que las minas desempeñarán un papel importante en futuros conflictos y por ello se debe prestar más atención a ese aspecto crítico, aunque poco glamuroso, de las operaciones navales.

- Los grandes buques con grandes firmas acústicas u ópticas, se han vuelto vulnerables en las zonas de enfrentamiento y en un grado cada vez mayor, inmediatamente fuera de ella.

- En el ámbito anfibio se detectan como vitales las capacidades del movimiento buque costa/objetivo por medios aéreos.

---

(14) De acuerdo con un informe del Royal United Services Institute (Rusi), Ucrania pierde unos 10.000 drones al mes. *Ukraine fears drone shortages due to China restrictions*, Vitaly Shebshenko, BBC news, 23-X-23

## Otros dominios en la RMA

- La omnipresencia de los drones de reconocimiento y ataque, asociados con artillería y otros sistemas de largo alcance hace difícil la sorpresa a gran escala y las concentraciones de vehículos.

- Se debe de tender a reducir plataformas tripuladas terrestres anti-mecanizadas y de transporte, medios de artillería autopropulsada tradicional que no empleen proyectiles de alta velocidad y morteros de corto alcance, pues carecen de precisión, alcance y letalidad.

- Los futuros conflictos se darán en condiciones de comunicaciones degradadas y será vital la gestión de la firma electromagnética. La EW, interferirá señales de GPS y comunicaciones con drones, obstaculizará el uso de municiones dependientes del GPS, socavará la eficacia de los sistemas de drones propios y será necesario defender nodos que permitan la conectividad de un mosaico heterogéneo de medios tripulados y no tripulados.

- Con independencia del tipo de conflicto, ganará el oponente que mejor adquiera, procese, disemine y controle la información. Consecuencia de ello, en el futuro inmediato el oponente que más desarrollada tenga la IA, tendrá un factor de ventaja y ejecutará con mayor rapidez el ciclo Observa, Orienta, Decide, Actúa (OODA), y obtendrá una más eficaz SA/SU (*Situational Awareness/Situational Understanding*).

- Es necesario dedicar más atención a los ejercicios tácticos y juegos de guerra que desarrollen el nivel de decisión de los mandos de unidad, con órdenes tipo misión, en especial en los escalones más bajos, en contraposición a una mayor importancia del aprendizaje de las normas tácticas y los Procedimientos Operativos Estándar (SOPs)<sup>15</sup>

---

(15) LOPEZ DIAZ, J.A. *Guerra mosaico vs Confrontación de sistemas*, CPN, nº 28, 1º Semestre 2020

## SEGUNDA PARTE:

### EL CASO ESPAÑOL: ANÁLISIS GEOPOLÍTICO

#### La posición de España a la luz de distintas teorías geopolíticas

Definimos Geopolítica, (Rudolf Kjellén, 1916) como las relaciones entre la geografía y la política internacional, donde el estado es un organismo geográfico "viviente". Pretendemos resaltar aquí la excelencia de la posición geopolítica española, incluida su ZEE o *mar español* y cómo el poder político podría utilizarla para aumentar la importancia de España en el concierto de las naciones, política y económicamente, y como consecuencia de ello, incrementar su libertad de acción, es decir, el poder nacional.

#### Los teóricos del poder terrestre

**Mackinder**, resume su pensamiento en la existencia de un centro, o pivote geográfico, *Heartland*, localizado en Eurasia, en torno del cual se articulan las dinámicas geopolíticas del planeta (Fig.1). (Chau-pradey Thual, 1999). Rodeando a esta región pivote, se encuentran el llamado *Creciente interior*, los países marítimos de Eurasia desde Alemania hasta China y el *Creciente exterior* que incluye a Australia, Japón, EEUU, Canadá y UK. Mackinder consideraba una amenaza los ferrocarriles del oponente terrestre para el dominio de los mares (Mackinder, 1919, p.137). Este adversario terrestre estaba en Eurasia y era Rusia o Alemania, según quien dominase ese espacio. Por ello, creyó que para el dominio del *Heartland* era necesario el control de Europa del Este y quien dominase ambos espacios dominaría el mundo.

Como parte importante de esa división del mundo estaba la llamada *Isla del Mundo*, compuesta por Eurasia y África. En 1943, Mackinder introdujo el concepto del *Midland Ocean*<sup>16</sup>(El Atlántico Norte y zonas ribereñas), donde afirmaba que el continente americano poseía potencialidades para poder equilibrar o competir con el *Heartland*, siempre que pudiese intervenir en Europa, pues consideraba que Alemania podría ser contenida si era cercada por el Este, con poder terrestre, y por el Oeste con poder marítimo, anfibio, siendo necesario para ello una colaboración entre UK, EEUU y Francia. Ello permitiría una cabeza de playa en Francia, y un aeródromo protegido por el

---

(16) MACKINDER, Halford J. *The Round World and the Winning of the Peace*, Foreign Affairs, Vol. 21, No. 4 (Jul 1943), pp. 595-605.

mar en UK, y una reserva de fuerzas y recursos en EEUU y Canadá, que también proporcionarían la defensa en profundidad. Es evidente que esto fue lo que pasó en la II GM y posteriormente esta tesis fue el antecedente de la OTAN. Para Mackinder, si los poderes terrestres lograban el dominio del mar (léase China) y lograban controlar los recursos de África, controlarían la isla del mundo, y con ello, el mundo. España formaría parte del *Crescente interior*, una zona de gran relevancia, al rodear el *Heartland*, y la posibilidad de controlar a las potencias del *Heartland*, evitando su expansión (Mackinder, 1904: 313).

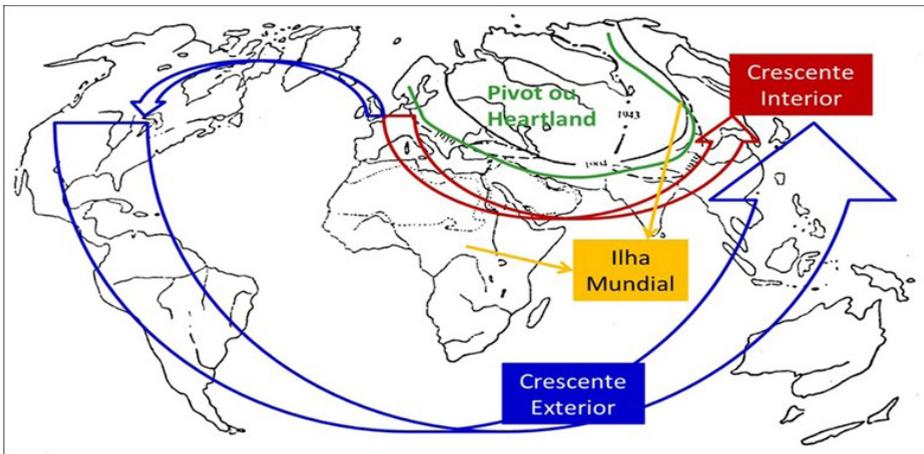


Figura 1. Primera y segunda teoría de Mackinder, 1904 y 1919, Fuente: Adaptado de Dias, 2005 y Bonfim, 2005

**Haushofer** (Fig.2), influenciado por Ratzel y el propio Mackinder<sup>17</sup>, también valoraba el poder terrestre. Su teoría incluía 4 pan-regiones: Pan-América, Pan-Euro-África, Pan-Rusia y Pan-Asia, que respondían a tener tres condiciones: recursos, población suficiente y acceso al mar. España estaría incluida en la región Pan Euroafricana que tendría como estado director a Alemania, e incluiría la Europa costera y África hasta Arabia y parte de Irán. Haushofer, creía en una paz, a través de un "juego de alianzas y por la acción de los estados directores.

(17)HAUSHOFER, Karl E. *Geopolítica de las ideas continentalistas*, (1931)

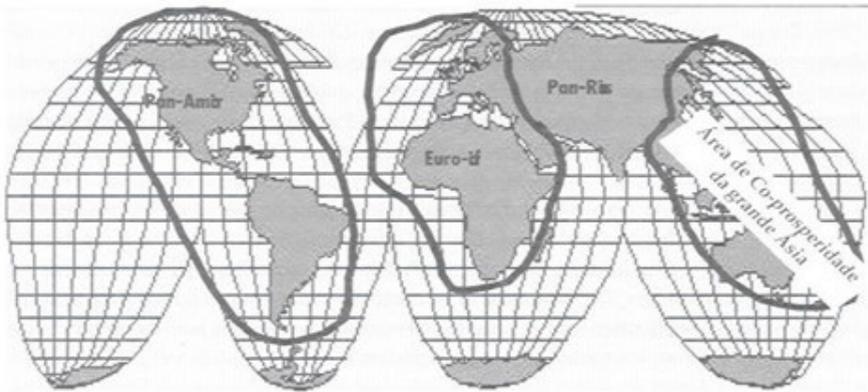


Figura 2. Pan-Regiones de Karl Haushofer

### Los pensadores del poder marítimo

**Mahan** asume que los estados mejor posicionados para convertirse en grandes potencias son los grandes archipiélagos mono-estatales (Reino Unido en el siglo XIX o Japón, en la actualidad, son los casos más relevantes, aunque Brzezinski lo niega en el caso británico). Mahan pone en segundo lugar de ese ranking a estados que sin ser islas o archipiélagos tienen acceso a varios mares, máxime cuando la geografía los constituye como *casi islas*, minimizando aquello que más preocupaba a Mahan: la amenaza a la espalda del propio Estado (Mahan, 2007, pp.98-100). España, estaría incluida en este segundo grupo. Mahan concedía también una gran importancia a los países de segundo orden cercanos a las rutas oceánicas más transitadas. (Baqués, 2021, p.10). Dice Baqués, que **tenemos un billete de lotería premiado en el bolsillo, pero no queremos cobrarlo. (Baqués, 2021, p.10)**

El **Almirante Castex**, destaca la importancia del dominio de las Líneas de Comunicación Marítimas (SLOCs) como factor importante del poder nacional y por ello juzgaba la superioridad del poder marítimo respecto al terrestre. Destacaba tres conceptos: El espacio, la facilidad o dificultad de ser atacado, es decir, la profundidad de su defensa; la posición geográfica: el impulso de un país en buscar sus recursos en el mar, o en otros mares y continentes y pone como ejemplos a Portugal, España, Francia e Inglaterra. (Díaz, 2005, p.

157); el concepto del perturbador: El Reino Unido en sus luchas con Holanda, Francia y Alemania, pues su posición le permitía bloquear las rutas marítimas de estos países. También incluye la posición geobloqueante de España para Portugal, en lo que respecta al transporte terrestre. Según Castex, en cada siglo, la tranquilidad de Europa se ve perturbada por un país o grupo político, que aspira a la hegemonía europea, obligando a crear una coalición para hacerle frente. Rusia podría ser el perturbador del siglo XXI, aunque no cumple con los requisitos del Almirante, excepto las tierras vírgenes<sup>18</sup>.

### **Pensadores de Poderes mixtos**

**Spykman.** Si para Mackinder quien domine el *Heartland* dominará el mundo, para Spykman quien domine el *Rimland* dominará el mundo. Según Spykman una potencia periférica, podría ser determinante en el mundo, desarrollando la política adecuada. El *Rimland* es una versión del *Inner Crescent*, con una diferencia importante: Mackinder lo extendía a ambas orillas del Mediterráneo y Spykman sólo a su orilla norte. Por consiguiente, en esta nueva versión, la importancia de la península ibérica incrementa su cotización. El *Rimland* fue el camino seguido por los aliados para forzar el desenlace de la II GM; avanzando hacia el corazón de Europa por Marruecos y Argelia (Casablanca y Orán) y progresando hacia Sicilia, así como por Francia (Normandía y Marsella-Tolón).

Después de la guerra, fue la estrategia de contención seguida para mantener a la URSS a raya y asfixiar el *Heartland*. (Fig.3) Por su privilegiada ubicación, España pudo integrarse en la estructura militar de la Alianza, años antes de formalizar su ingreso, debido a los acuerdos (1953) para el establecimiento de bases y modernización de buques de la Armada y otros medios (mecanizados y aviones supersónicos). En suma, la importancia geoestratégica de España va mucho más allá de la OTAN y tampoco depende (o no solamente) de nuestra voluntad, sino que se activa en función de los intereses de las grandes potencias de turno.

---

(18) Castex cita las características de las potencias perturbadoras: países en pleno desarrollo; con una población joven; países con tierras vírgenes y con exceso de potencial humano. (Días, 2005)



Fig. 3. El Rimland de Spykman, Fuente: John Abbot College, 2019

**Cohen.** La dificultad de controlar un espacio del tamaño del *Rimland*, agravada por la diversidad de los estados allí existentes llevó a Saúl Bernard Cohen, a criticar el modelo de Spykman, a quien acusó de limitarse a actualizar las teorías de Mackinder. En su obra, *Geografía y Política en un mundo dividido*, (1964), dividía el mundo en dos *regiones geoestratégicas*: el *Mundo Marítimo dependiente del Comercio* y el *Mundo continental euro asiático*. A cada una las dividía en otras más pequeñas, que llamaba regiones geopolíticas. En la región de los *países marítimos*, dominada por EEUU estaban cinco regiones geopolíticas, una de ellas, *la Europa marítima y el Magreb*, a la que pertenece España. En 2003, añadió una *región estratégica* más, *el Asia del Este* debido al gran desarrollo de China, y su auge en el ámbito marítimo. (Cohen, 2003) y en 2009, creó la cuarta *región geoestratégica*, compuesta por India, Bangladesh y Pakistán. También consideró la existencia de tres regiones llamadas *cinturones de quiebra*: el *Medio Oriente*, el *Subsahariano* y el *Andino*. (Fig.4). Según Cohen las potencias influyentes en el primer cuarto del Siglo XXI, serán EEUU, UE, Rusia, China, Japón, India y Brasil. Y las principales potencias regionales serán Australia, Vietnam, Irán, África del Sur y Venezuela. Dice, que los destinos geopolíticos de las grandes potencias están relacionados entre sí, y por ello, no se atacarán mutuamente, un aspecto que las hará cooperar serán las amenazas comunes, como el terrorismo y la propagación de las armas nucleares. Cohen, cree que el equilibrio global se asegurará por un sistema multipolar.

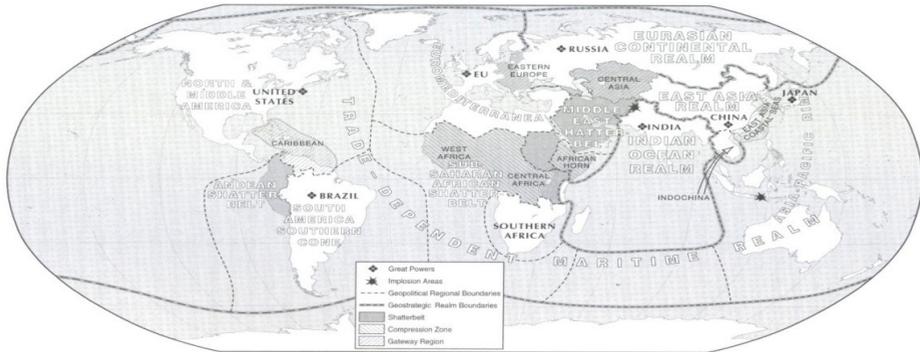


Figura 4 – Mapa Geopolítico del Mundo, hasta 2025, Fuente: Cohen, 2009, pág. 423

**Brzezinski** considera que debe distinguirse entre estados que tienen capacidad (poder y voluntad de ejercerlo) para alterar, conformar o modular el *statu quo*, y los que, no teniéndola, ocupan una posición tal, que su mera situación geográfica, puede condicionar el movimiento de los grandes poderes. A los primeros los define como *jugadores estratégicos* y a los segundos, *pivotes geopolíticos*. España ha sido, históricamente, un jugador estratégico, gracias a la rentabilización de algunos de los aspectos señalados por Mahan, pero desde 1898 ha dejado de serlo. Pero podemos jugar un papel relevante como *pivote geopolítico*, atendiendo a los atributos que Brzezinski asigna a estos Estados: Definir las condiciones de acceso de un jugador significativo a áreas importantes, negarle ciertos recursos, actuar como un escudo defensivo para un Estado vital o incluso para una región (Brzezinski, 1998, p. 40). De nuestra posición, una de las dos periferias vitales, depende la seguridad o la inseguridad en el área del Estrecho y el enorme flujo de transporte marítimo en ambas direcciones, sobre todo en sentido Este-Oeste. También constituye una excelente opción para proyectar fuerzas hacia Eurasia. Y eso, en palabras de Brzezinski, implica que los EEUU tendrían la necesidad y responsabilidad de “identificar y proteger” esos pivotes, en función de sus propios intereses. (Fig. 5)

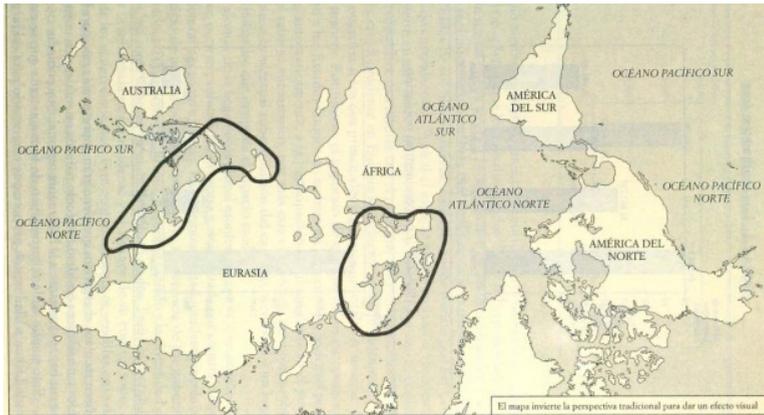


Fig. 5. El continente geopolíticamente central del mundo y sus periferias vitales, *El gran tablero mundial*, Zbigniew Brzezinski, 1998 p.41

## **TERCERA PARTE:**

### **SITUACIÓN GEOESTRATÉGICA DE ESPAÑA**

#### **Posición Geográfica de España**

La posición geográfica de un Estado es uno de los factores que más influyen en su política exterior. Parafraseando a Napoleón podemos afirmar que, *conociendo la posición geográfica de un Estado en el mundo, puedo predecir cuál será su política exterior*. España es un estado que se compone de una península, dos archipiélagos, dos ciudades autónomas en el Norte de África, y una ZEE de 1,2 millones de km<sup>2</sup>, (más del doble de la superficie terrestre de nuestro país. (Fig. 6).

Desde 1999, España ha presentado tres expedientes para ampliar su plataforma continental, que sumarían casi 500.000 nuevos km<sup>2</sup>. El primero es el denominado FISU, una zona al norte de Galicia de 79.000 km<sup>2</sup>. La petición se presentó junto a Francia, Reino Unido e Irlanda y la ONU ya dio el visto bueno. En 2009, España presentó otra propuesta para unos 45.000-50.000 km<sup>2</sup> en una zona contigua al Sur de FISU. (Fig.7).



Fig. 6. ZEE española, Fuente NACLE



Fig. 7. Petición de ampliaciones de la Plataforma Continental en el NW y en la Zona de Canarias

Y el Gobierno en 2014 presentó ante las NNUU la propuesta para aumentar los límites de la plataforma continental al oeste de las Islas Canarias, 296.500 km<sup>2</sup> en el Atlántico. Ello incluye, unos 10.000 km<sup>2</sup> al suroeste de Madeira, que también la reivindica Portugal. En la zona disputada entre España y Marruecos, el Monte Tropic, hay metales de gran valor para la industria tecnológica como telurio o cobalto, entre otros. (Fig. 8).



Fig. 8. Interferencia reclamación española y marroquí Plataforma Continental al SW de Canarias. Infografía elaborada por ABC

En el Mediterráneo está la pretensión de Argelia que trata de ampliar su propia ZEE hasta el límite de las aguas territoriales de la isla de Cabrera, y de la isla de Cerdeña. (Fig. 9)

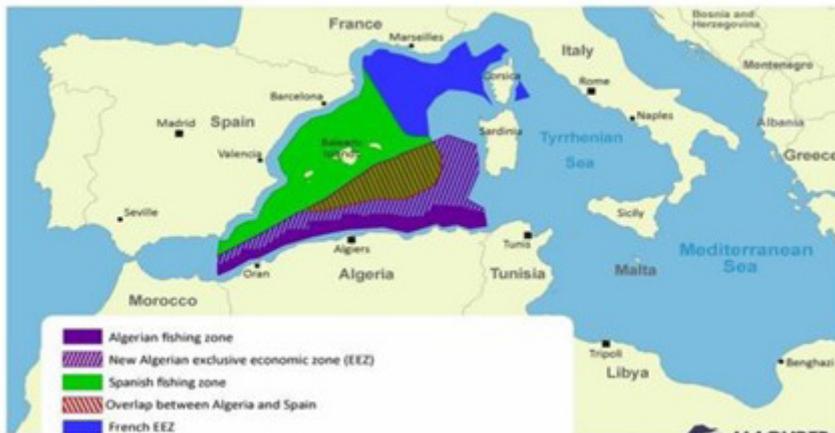


Fig. 9. ZEE disputadas en el Mar Mediterráneo

## España, un país marítimo

La tradición marítima española, la importancia de la mar en su historia, sin la que habría sido imposible su presencia en América y Asia durante 300 años, sus 7661 km de costa, la ubicación cerca del mar del 40%<sup>19</sup> de su población, sus 46 puertos del Estado, de los que tres están entre los más transitados de Europa, ser el 8º país en el ranking de conectividad marítima del mundo, más el hecho de ser una península, contar con dos extraordinarios archipiélagos y en su extremo sur con el Estrecho de Gibraltar, por el que pasan más de 110.000 buques al año (Tabla 1), hacen de España un país marítimo.

PASOS CRÍTICOS DE LAS RUTAS MARÍTIMAS DE LA ENERGÍA

Paso crítico	Tráfico diario de petróleo (mbd) (2)	Tráfico diario de GNL (Mta) (3)	Tráfico mercante anual (4)
Estrecho Ormuz	17,0	97,3	— — (5)
Estrecho Malaca	15,2	73,5	79.344
Estrecho Gibraltar	5,0	20,7	110.000
Canal de Suez	4,5	22,4	17.483 (2015)
Est. Bab el-Mandeb	3,8	22,4	17.500
Estrecho Daneses	3,3	0,1 (6)	58.000
Bósforo/Dardanelos	2,9	0 (7)	45.913 (2013)
Canal de Panamá	0,8	3,1 (8)	12.330 (2015)

Tabla 1. Las rutas marítimas de la Energía, Alte. G. Sirvent Zaragoza, RGM, Ene-Feb. 2017

Pero, además, la ampliación del Canal de Panamá redujo el costo operativo por contenedor y favorece a los puertos nacionales, aunque para ello, España debería proporcionar servicios de calidad (precios competitivos, ventanilla única) y buenas conexiones (por carretera y principalmente ferroviarias) con el centro de Europa. Si la duración del viaje al centro de Europa es inferior a un día, la probabilidad de que esta línea sea rentable es alta, ya que España es el *punto más cercano para los barcos de América del Este o del Lejano Oriente que vienen a Europa*, y el Canal redimensionado “acerca” nuestro país a la costa occidental del continente americano y al Océano Pacífico. La Figura 10 plasma el modelo geopolítico de Spykman en la que destaca que el *Viejo Mundo* (Europa+Asia) y el *Nuevo Mundo* (América)

(19) Las áreas costeras españolas ocupan 43.284 km<sup>2</sup>, 8,6 % superficie total y en ellas habitan 18,6 millones censo de 2020, el 39,2 % de la población española. *Análisis y Prospectiva, serie Pesca n° 5*, 2020

tienen costas en dos océanos comunes, el Atlántico y el Pacífico; lo que llamó el *Asedio del Nuevo Mundo* (Dias, 2005, p. 192). Y también destaca el *Rimland*, y la ruta comercial más larga del mundo que lo rodea, desde el Mar Blanco hasta el Mar de Siberia Oriental.

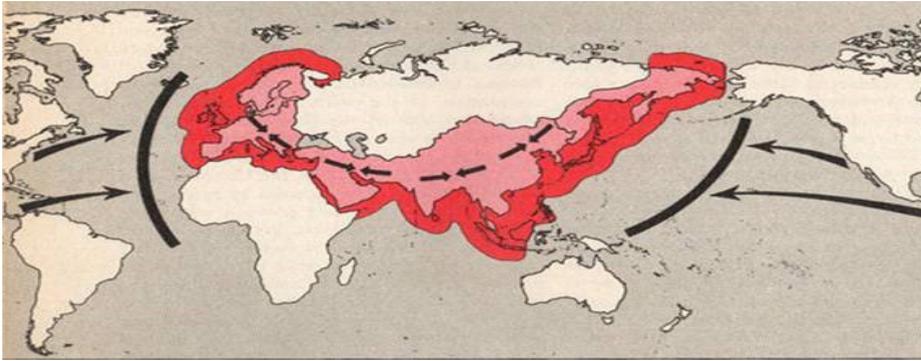


Fig. 10. El asedio del Viejo Mundo; Fuente: SEMPA, Francis P., *El mundo de Spykman*, 2006

El sistema de transporte marítimo también incluye rutas Norte-Sur y la ubicación de España, permite la conexión entre las principales rutas de transbordo y cobra importancia la situación de los puertos españoles: Valencia, Algeciras, Bilbao o Barcelona. Una forma de ver la posición privilegiada de España es que si consideramos la velocidad media de un buque portacontenedores, 20 nudos, vemos que sería más rápido transportar mercancías desde cualquier parte del globo hacia Europa occidental, utilizando el puerto de Algeciras en lugar del de Róterdam (puerto más grande de este continente), siempre que Algeciras estuviera servida por una línea férrea que lo conectara con el centro de Europa, con un tiempo de viaje inferior a un día, como se muestra en la Tabla 2. Hay que significar que Algeciras tiene como competidor el puerto de Tanger-Med, que, en 2023, alcanzó el puesto 37 en el ranking mundial, siendo el 34º Algeciras y el 30º Valencia.

<b>Origen/ Llegada</b>	<b>Algeciras</b>	<b>Rotterdam</b>
<b>Shanghái/Suez</b>	18 días 18 horas	21 días 16 horas
<b>Santos/S. Paulo</b>	9 días 18 horas	11 días 7 horas
<b>Los Ángeles/ Panamá</b>	15 días 11 horas	16 días 3 h
<b>Valparaíso / Panamá</b>	14 días 22 horas	15 días 14 horas

Tabla 2. Tiempos de viaje hasta Algeciras y Rotterdam desde América y Oriente

### **Puertos Españoles**

Valencia, Bahía de Algeciras y Barcelona se han situado en 2022 entre los diez principales de Europa. En tráfico de contenedores, Valencia se encuentra en la cuarta posición europea detrás de los tres atlánticos, y el principal del Mediterráneo<sup>20</sup>.

### **Flota Mercante española: Evolución de la flota controlada por armadores españoles**

La flota de pabellón español ha pasado de 700 buques en 1980, a 415 en 1990, 200 en el 2000 y en Enero del 2022 eran 113 buques, 55 de pasaje, 9 petroleros y 0 portacontenedores. En total 2.407.750 t. de arqueo. Si sumamos los buques que navegan bajo otro pabellón, la cifra asciende a 214 buques, y 5.057.604 de t. de arqueo, cifra no comparable a ningún estado con un potencial económico similar y obviando a potencias como Grecia, en otra dimensión, Noruega o Portugal, que suman 15 millones de t. (6 veces y media más que España). (Tabla. 3)<sup>21</sup>. Hay que significar que, en 1992, tras la entrada en vigor de la ley de Puertos, se creó el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias (REC o REBECA) y desde 2004 el registro ordinario español ya no dispone de ningún buque mercante.

(20) ALONSO, Felipe. *Tres puertos españoles entre los 10 de Europa con más tráfico de TEUS*, El Economista.es, 11-01-22

(21) VILLA CARO, Raúl. *Flota mundial por pabellones ¿Cuántos buques mercantes de transporte navegan actualmente?*, *Entrevista Cope + Galicia martes 24/11/20*, Exponav fundación

TIPOS DE BUQUES	1985		1990		1995		2000		2005		2010		2015		2019		2020		
	NB	TRB	NB	TRB	NB	GT													
	<b>FLOTA PABELLÓN ESPAÑOL</b>																		
Petroleros	74	2.540	55	1.537	24	455	19	581	16	484	17	487	13	219	10	44	10	44	
Graneleros	76	1.275	42	794	0	0	1	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Carga General	182	540	91	165	20	31	12	31	13	35	20	66	19	78	14	63	14	63	
Portacontenedores	61	167	48	212	27	117	27	184	29	257	7	59	0	0	0	0	0	0	
Roll-on/Roll-off	51	94	45	71	33	182	35	283	24	299	20	280	13	181	11	167	11	167	
Quimiqueros	22	124	20	81	15	80	10	70	11	116	7	79	3	36	4	41	4	41	
Gaseros	16	69	9	25	5	17	3	9	9	662	14	1.092	12	1.082	16	1.559	16	1.559	
Pasaje y Ferries	41	128	48	116	62	250	61	351	56	402	43	423	44	443	50	467	50	467	
Otros	78	139	57	106	42	82	30	83	20	63	15	52	7	36	6	32	6	32	
<b>TOTAL</b>	<b>601</b>	<b>5.076</b>	<b>415</b>	<b>3.108</b>	<b>228</b>	<b>1.213</b>	<b>198</b>	<b>1.609</b>	<b>178</b>	<b>2.318</b>	<b>143</b>	<b>2.538</b>	<b>111</b>	<b>2.075</b>	<b>111</b>	<b>2.373</b>	<b>111</b>	<b>2.373</b>	

Datos al final de cada año, salvo 2020 (a 15 de mayo) - NB: Número de buques - TRB y GT en miles Fuente: ANAVE

Tabla 3: Representa la evolución de 1985 a 2000, en nº de buques y en toneladas, de Buques Mercantes de Pabellón o Registro Español de arqueo superior a 100 GT (Fuente: ANAVE)

### Astilleros

Si ponemos el foco en la situación de nuestros astilleros, la perspectiva no es mejor. En 2017 las entregas de buques mercantes botados en astilleros nacionales apenas supusieron el 62% de los construidos en Holanda; un 38% de los construidos en Finlandia; un 35% de los construidos en Polonia; un 22% de los construidos en Rumanía; un 17% de los construidos en Alemania o un 14% de los construidos en Italia<sup>22</sup>.

### Pesca

La situación es parecida. En los años 70 éramos uno de los principales actores mundiales (solo por detrás de Japón y Perú y algo por delante de la URSS). Pero a mediados de los años 80, con el establecimiento de las ZEEs, descendimos hasta el puesto 15º, y a principios del siglo XXI apenas estamos entre los 20 primeros y en los últimos informes de la FAO ya aparecemos entre los principales importadores de pescado. La evolución del número de buques pesqueros en activo ha pasado de 18.000 unidades en 1997 a 9.000 en 2019. En términos de arqueo, en el mismo período, hemos pasado de 580.000 toneladas a 329.000<sup>23</sup>.

(22) BAQUÉS, Josep. *España en la encrucijada, Aspectos geopolíticos, 2021, p.14, nota 13*

(23) BAQUÉS, Josep. Op. cit., p.14.y ss, notas, 17, 18 y 19

## Otros condicionantes

España ocupa una posición privilegiada, desde el punto de vista geoestratégico, pero esa consideración debe ser completada, analizando 5 cuestiones adicionales:

### Territorio

La superficie española es de 505.370 km<sup>2</sup>, puesto 51º de 196. Teniendo en cuenta este dato y el demográfico, estaríamos cerca de la mediana mundial en densidad de población, 90 habitantes/km<sup>2</sup>. Pero hay que añadir dos consideraciones, para entender las implicaciones de nuestras áreas de soberanía: una ZEE de más de 1,2 millones de km<sup>2</sup>, cuya plataforma continental puede ampliarse con casi otro medio millón de km<sup>2</sup> y los correspondientes derechos de explotación y uso de recursos marinos, de la que se deducen los correspondientes derechos de explotación y uso de recursos marinos, y 8.000 km de costa, y el hecho de contar con dos grandes archipiélagos y las ciudades de Ceuta y Melilla en el Norte de África. Sobre la ZEE y sus reivindicaciones ya hemos hablado. En lo que respecta a las fronteras terrestres, con Portugal, no son prioritarias para Lisboa, ni implican problemas de índole geopolítico (Olivenza y Táliga) y en este aspecto el principal foco de conflictos se halla en Ceuta y Melilla, reivindicadas por Marruecos, así como las islas y peñones adyacentes. El incremento de la presión marroquí no augura nada plácido para los próximos años. Con respecto a Gibraltar, es necesario mantener con firmeza las reclamaciones constantes sobre el peñón, y actuar con inteligencia y astucia para lograr que esa parte del territorio nacional regrese a la soberanía española.

### Demografía

España registra 48.446.594 habitantes, (INE,1-10-23), el lugar 30º del ranking por Estados y se estima entre 50 y 51 millones para 2070. Sin embargo, un 26% de la población superará los 65 años de edad en 2035 y será el 30% en 2050, datos que están en la media de la UE. Francia, Italia o el Reino Unido crecerán en 15 años, pero Alemania (Mora, 2017: 32), bajara de los 83 millones que tenía en 2016, a 65 millones hacia 2070. Y Rusia pasará de sus 148 millones actuales a 120 millones, en 2035. En el norte de África la situación es muy diferente. Entre 1980 y 2018 el Magreb ha duplicado su población, de 50 a 100 millones de habitantes, el 80 % de los cuales están repartidos entre Argelia y Marruecos. La expectativa es que Argelia pase de los actuales 44 millones de habitantes a 57 en 2050 (Goldstone, 2019). Marruecos, superará los 43 millones en 2050, desde los 37 actuales. Pero han pasado de 7.5 hijos por mujer en los años 70 a los actuales 2.2 y bajando (Courbage, 2018: 82). Ello

invita a pensar que el envejecimiento de la población se consumará a medio plazo. No obstante, en el Norte de África y el África occidental, la población ha crecido cinco veces en 65 años y crecerá el 50 por ciento en 2050 y su nivel de urbanización ha pasado del 30 al 60 por 100 de 1950 a 2015.

### **Economía y bienestar**

Nuestra economía es la 15<sup>o</sup> del mundo. Pero tenemos una elevada deuda pública, 1.569 mm de euros, el 113,1% del PIB, en junio de 2023 (Banco de España, 17-08-2023). El PIB per cápita fue de 27.870 en 2022, el puesto 34<sup>o</sup> del mundo<sup>24</sup>.

Nuestro principal cliente es Europa, 70% de las exportaciones; seguido de América, entre el 10 y el 11%, Asia, con el 9% y África, el 6.5%<sup>25</sup>. Por afinidad cultural, América Latina sería un mercado a potenciar todavía más, como también lo sería África, esta vez por la vecindad (trayectos más cortos y con menos costes de transporte). Un informe del FMI ubica a España en el puesto 36<sup>o</sup> del ranking de competitividad y hay mucho margen de mejora en términos de innovación. En índices como el *Doing Business*, del Banco Mundial, que refleja el atractivo del Estado para los inversores el puesto en 2020 fue el 30<sup>o</sup>, flanqueados por Japón y China. Por último, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), nos sitúa en el puesto 25<sup>o</sup> del ranking por delante de Francia o Italia. Eso implica un "IDH muy alto", la máxima clasificación posible, que no obtiene China, puesto 85<sup>o</sup>, y Rusia, por poco, puesto 52<sup>o</sup>.

### **Situación política interna**

España es un Estado-nación multicultural, como tantos otros. De hecho, es raro hallar en el mundo estados monolingüísticos o monoconfesionales. Eso no constituye, en sí mismo, ningún problema geopolítico. EEUU es un estado multicultural, al igual que Rusia, China o India que están en una tesitura compleja, con minorías musulmanas relevantes (entre otras), (un 15%, tanto en Rusia como en India). Francia o el Reino Unido son Estados multiculturales, pero sobre todo Francia, empieza a tener graves problemas. Huntington alertó acerca de la existencia de estados escindidos en términos de vulnerabilidad (Huntington, 1997: 162). Una política exterior decidida puede llegar a constituir un elemento cohesionador, como lo demuestran muchos de los casos planteados.

---

(24) Los 50 países más ricos del mundo (PIB per cápita y nominal), Libretilla, 14-02-2022

(25) BAQUÉS, Josep. Op. cit, p. 30, nota 34.

La multiculturalidad no es un problema ajeno al Magreb, dada la confluencia del mundo bereber y el mundo árabe. En Marruecos, la situación está más atenuada que en la Cabilia argelina, pero no faltan movimientos políticos como el Hirak, del Rif, que demandan derechos sociales, económicos y culturales para la región a las autoridades de Rabat. En nuestro caso, existen tensiones en el País Vasco y en Cataluña, así como, en menor medida, en Galicia, que no vamos a tratar por ser bien conocidas, aunque de acuerdo con Huntington, esas comunidades mantienen su unidad civilizacional con el resto de España. Pero lo cierto, y más en los últimos años, es que el mensaje que se traslada al exterior es poco edificante, con lo que ello implica en un entorno en el que la solidez y la credibilidad de los actores implicados es fundamental. Como ventaja tenemos nuestro *soft power*. Nuestra imagen en el exterior suele ser mucho mejor que la que tenemos de nosotros mismos. Los índices al uso nos ubican siempre cerca del top-ten mundial<sup>26</sup>. Pero eso es escandalosamente favorable cuando se evalúa el tema de la cultura. En alguno de esos rankings, como el SOFT POWER 30, ocupamos el 5º puesto mundial, en gran medida gracias al influjo de la lengua castellana, con unos 580 millones de hablantes que la tienen como primera lengua de uso cotidiano (aunque son muchos más los que entienden y son capaces de manejarse a un nivel más básico en nuestra lengua).

### **Presupuestos de defensa: evolución y consecuencias**

Para desarrollar este análisis he optado por un balance, el del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) que nos atribuye un gasto "real" en defensa más elevado que el proporcionado por las fuentes oficiales de nuestro gobierno. Ascende a algo más de 17.000 millones de dólares para el año 2019, es decir, unos 14.500 millones de euros. Lo que también implica una ligera alteración al alza de su porcentaje sobre el PIB (1.2%). La exclusión del presupuesto de la Guardia Civil (cuerpo de naturaleza militar no integrado en las FFAA) implicaría una rebaja significativa de esas cifras.

Pero otros argumentarían que hay programas de adquisición de sistemas de armas que no están incorporados a defensa, sino a industria. Sea como fuere, una vez asumidos esos flecos, emplear uno de esos balances tiene la ventaja de que permite establecer las comparaciones correspondientes, empleando sistemáticamente los

---

(26) Un índice elaborado por el Real Instituto Elcano nos ubica en el 11º puesto mundial en 2018. Pero, el SOFT POWER 30, nos coloca en el puesto 13º., *España en la encrucijada*: op. cit. p.34, nota 41.

mismos parámetros, al margen de la contabilidad de cada Estado. La cifra con la cual trabajamos implica que nuestro presupuesto de defensa es algo inferior a lo que nos correspondería por PIB (19º del ranking mundial), lo cual se debe a que el esfuerzo en defensa es muy bajo, no apareciendo entre los 90 primeros del ranking. En el siguiente cuadro planteamos una comparativa, muy llamativa, en la que se puede visualizar rápidamente la distancia de este dato, en relación con el resto de los indicadores que venimos manejando.

Cuadro1: España en diferentes rankings mundiales

Territorio	Población	PIB	Soft power	IDH	Doing Business	Conectividad marítima
50º	30º	15º	13º	25º	30º	10º
Kms Vía férrea	Kms AVE	Red Carretras	Kms Autovías	Competitividad	Gasto Defensa	Esfuerzo Defensa
19º	3º	19º	3º	33º	19º	92º-105º <sup>46</sup>

Fuente: elaboración propia

Tabla.4. España en diferentes rankings mundiales: Fuente: España en la encrucijada: aspectos geopolíticos, Josep Baqués, Instituto de Política Internacional UFV, Centro de seguridad internacional, 2021, p.36, Cuadro nº 1.

## Conclusiones

### Escenario general

- El mundo desde el 11-S ha entrado en un periodo convulso, en el que el orden surgido de la II GM y la post-guerra fría, está en retroceso. La invasión de Ucrania es la continuación de un cambio de paradigma, geoestratégico, social, político y económico, cuyo alcance no es posible predecir, salvo que traerá inestabilidad en lo social, lo económico y lo militar y debilitará el orden establecido después de la IIGM y la post-guerra fría.

### Situación de España desde el punto de vista geopolítico

- Atendiendo a las teorías analizadas podemos decir que España se sitúa en el *Creciente interior* (Teorías de 1904 y 1919) y en el *Midland Ocean*, teoría de 1943, de Mackinder, en el *área de contención* de Castex, en la *Pan Región Euro África* de Karl Haushofer, en el *Rimland* de Spykman y en la *región geoestratégica del Mundo Marítimo dependiente del Comercio (Pacífico y Atlántico)* de Saúl B. Cohen. Por otro lado, estamos en una de las dos *periferias vitales* que Brzezinski

consideraba que contenían al *continente geopolíticamente central* del mundo. Hay que significar también que contamos con elementos que algunos autores consideran esenciales para el desarrollo del poder marítimo, como el hecho de ser un país marítimo cerca de un *choke point*. La actual situación de desorden tras la invasión de Ucrania, la guerra de Israel y la pujanza de China, todo ello vislumbra un nuevo orden, y en esa tesitura la situación de España favorece su mayor importancia en todas las teorías geopolíticas analizadas, su pertenencia al *Rimland* de Spykman, al *Creciente interior* de Mackinder, al *Mundo Marítimo y del comercio* de Cohen, estar en una de las dos periferias vitales de Brzezinski y controlar el norte y el oeste del continente africano, que necesitan China y Rusia para dominar el mundo, a la vez que sigue siendo esencial para un hipotético refuerzo de Eurasia desde el Oeste.

### **Situación Geoestratégica de España**

- En base a las teorías de los pensadores que hemos comentado, la posición geográfica de España se puede considerar una posición marítima y un pivote estratégico y debería otorgar a su seguridad una naturaleza eminentemente marítima. Con estas realidades es perentorio modificar la actual proporción de efectivos de 3:1:1 de las Fuerzas Armadas.

- La posición geográfica que ocupamos permite que juguemos nuestras propias bazas, ya que siempre existe cierto margen de maniobra, incluso si consideramos escuelas geopolíticas distintas de la marítima. Lo que no permite es mantener un estado amnésico, ni vivir en la delegación permanente de responsabilidades. Probablemente, nuestra mera ubicación geográfica ya aporta argumentos para maximizar nuestra capacidad de influencia en los foros internacionales pertinentes, incluso si solo tuviéramos esa baza que jugar<sup>27</sup>. Por la importancia de África como parte de la llamada *Isla del Mundo* y las reivindicaciones de Marruecos sobre la ampliación de su plataforma continental, que invadiría la reclamada por España, incluida la zona del Monte Tropic, es recomendable potenciar el componente militar del archipiélago canario, que debería incluir la construcción de una base aeronaval en Gando.

- Dada la evolución de la situación en el norte de África y, en especial, las reivindicaciones de la ZEE de Argelia, se debe potenciar el componente naval, bases y medios, del archipiélago balear y rescatar

---

(27) BAQUÉS, Josep. *España en la encrucijada: aspectos geopolíticos*, op. cit. p.21

el viejo concepto del eje Canarias-Estrecho-Baleares (Ver Cap.4 La amenaza)

- Es necesario mantener con firmeza las reclamaciones constantes sobre Gibraltar y actuar con inteligencia y astucia para recuperar nuestra integridad territorial

### **Ámbito Marítimo**

- El nuevo escenario, pese a la invasión de Ucrania, parte del *Heartland*, es marítimo, litoral, urbano y muy conectado, y es en ese ámbito donde con más probabilidad surgirán los futuros conflictos. En el norte de África y el África occidental, la población ha crecido cinco veces en 65 años y crecerá el 50 por ciento en 2050. Igualmente, su nivel de urbanización ha pasado del 30 al 60 por 100 de 1950 a 2015.

- España, por su posición geográfica y las zonas de interés establecidas por el gobierno<sup>28</sup>, y con limitada capacidad de proyección por vía aérea, requiere el mantenimiento de una capacidad expedicionaria verosímil. Esto es una necesidad fundamental más que una opción posible.

- Lo anterior supondrá la necesidad de fuerzas anfibas con alta capacidad de alistamiento. Estas fuerzas no tienen competidor entre los adversarios de las guerras 4WG o tradicionales, por lo que constituyen una ventaja asimétrica y una importante fuerza de disuasión.

- En el concepto de la disuasión existen capacidades que aportan valor añadido a una posición marítima: la posibilidad de posicionar una importante fuerza anfibia en la mar, condicionará el posicionamiento estratégico de todo el litoral del teatro. Esa capacidad también permite proyectar fuerzas a lugares lejanos, en misiones de crisis, conflictos o ayuda humanitaria.

---

(28) Desde un punto de vista geográfico, la Directiva de Política de Defensa insiste sobre la necesidad de concentrar el esfuerzo en Europa, el Mediterráneo, el Norte de África, Oriente Medio, el Sahel y el Golfo de Guinea. CEFAS 2021, p.16

## Bibliografía

BAQUÉS, Josep; *España en la encrucijada: aspectos geopolíticos*; Instituto de Política Internacional, IFV, 2021

BRZEZINSKI, Zbigniew; *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, 1997, p.40.

CHAUPRADE, Aymeric e THUAL, François; *Dictionnaire de géopolitique*, 2ª edição, Paris: ellipses, 1999. isbn 2-7298-9984-7.

COHEN, Saul Bernard; *Geopolitics, the Geography of International Relations*, 2ª Ed., New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009. ISBN-13: 978-0-7425-5676-8. p.423

COURBAGE, Youssef (2018). *¿Países árabes, primaveras árabes? Transiciones y contratransiciones demográficas*; La Vanguardia Dossier nº 69, pp. 80-83

MENDES DIAS, Carlos Manuel; *Geopolítica: Teorização Clássica e ensinamentos*, Lisboa: Prefácio, 2005. ISBN 972-8816-74-x.p.192

GOLDSTONE, Jack A. (2019). *Africa 2050: Demographic Truth and Consequences*. *Winter, Series de la Hoover Institution*, Issue 119 (January).

HUNTINGTON, Samuel P. (1997). *El choque de civilizaciones. Y la reconfiguración del orden global*. Barcelona: Paidós. p. 162

MACKINDER, H. J. *Democratic Ideals and Reality a study in the politics of reconstruction*, New York: Henry Holt and Company, 1919.

MACKINDER H. J. *El Pivote Geográfico de la Historia*, 1904

MAHAN, Alfred. (2007 [1890]). *La influencia del poder naval en la historia*. Madrid: Ministerio de Defensa.

SEMPA, Francis P. 2006; *Spykman`s World*. Disponible en: [http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2006/0406/semp/sempa\\_spykman.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2006/0406/semp/sempa_spykman.html).

SIRVENT ZARAGOZA, Alte. Gonzalo; *Las rutas marítimas de la Energía*, Alte., RGM, Ene-Feb. 2017.

## 2. RIESGOS Y AMENAZAS

---

Octavio Aláez Feal  
*Coronel de Infantería de Marina, retirado*  
Juan López Díaz  
*Coronel de Infantería de Marina, retirado*

### SÍNTESIS

*Los países del Norte de África tienen una alta demografía, déficit alimentario y energético, excepto Libia y Argelia. Los principales riesgos que presentan son la reedición de una nueva primavera árabe, la extensión del yihadismo desde el Sahel, la emigración ilegal hacia Europa y la seguridad energética europea. Las principales amenazas sobre nuestros territorios y aguas de soberanía vienen con el lenguaje de las palabras y de los hechos de Marruecos, y en menor medida en cuanto a aguas de Argelia.*

**PALABRAS CLAVE:** MARRUECOS, ARGELIA, SAHARA OCCIDENTAL, CEUTA, MELILLA, PLATAFORMA CONTINENTAL Y AGUAS DE SOBERANÍA, EMIGRACIÓN ILEGAL, YIHADISMO, RECURSOS ENERGÉTICOS, RUSIA, BASTIÓN, TEATRO EUROPEO, CHINA, BRI.

### Magreb

Cuando miramos al sur, observamos que algunos de nuestros vecinos están recortando distancias en el ámbito de defensa en relación con los países de Europa Occidental, gracias a la mejora constante de sus PIB's y también debido a que mantienen esfuerzos en ese campo muy significativos. En el caso de Rabat, las condiciones especialmente favorables con las que accede a material militar procedente de los EEUU, así como la financiación de Arabia Saudita, lo explican en parte. Se puede afirmar que tanto Argelia como Marruecos han entrado en una carrera de armamentos. No solo por la política pro-saharai de Argel, sino por el afán de liderazgo regional de ambos, sin perder de vista los contenciosos con España.

La relación de España con los estados del Magreb, no siempre ha sido fácil. En materias como inmigración ilegal tanto Marruecos como Argelia, la emplean como base de negociación y chantaje para conseguir sus fines de política doméstica o exterior. Pero es cierto que la presión generada desde el Sahel, para Marruecos y Argelia, es enorme. De ahí nuestra presencia en el Sahel, aunque Francia y la UE se están retirando. La presencia rusa con el grupo Wagner en la región: Mali, Chad, Libia o Burkina Faso, son ejemplos de la intención rusa, no sólo de aprovecharse de los recursos de estos territorios, sino de provocar aluviones de inmigrantes que perturben a los países occidentales, entre ellos, España. La Cumbre de la OTAN de Madrid señaló la región como fuente importante del terrorismo mundial.

## **Marruecos**

### **• Las relaciones comerciales con Marruecos**

En la actualidad España es el principal proveedor de bienes y servicios de Marruecos (15,6% de sus importaciones), por encima de Francia (12,2%), de China (10%) o de los EEUU (7.4%). Pero también somos su principal cliente (Contel, 2020), siendo nuestro décimo proveedor, por delante de la mayor parte de Estados de la UE. La balanza comercial es favorable a España, habiéndose doblado las exportaciones entre 2011 y 2018. En estas transacciones participan más de 20.000 empresas españolas (un tercio de las cuales, de forma regular). Si bien la tendencia es a cerrar la brecha de la balanza comercial, de modo paulatino<sup>1</sup>. Con datos de 2019, Marruecos fue el destinatario del 45.5% del total de las exportaciones que realizamos al continente africano y de cerca del 3% de la cifra total de nuestras exportaciones<sup>2</sup>.

El giro del Gobierno sobre el Sahara en las relaciones con Marruecos, se tradujo en un aumento del superávit comercial a favor de España del 34%, 649,4 millones de euros en los 9 meses entre septiembre 2022 y marzo 2023. Pero esta mejora no logró compensar el déficit comercial producido en ese mismo periodo con Argelia ya que el desequilibrio de España con Argel aumentó en 2187 millones de euros,

---

(1) El déficit comercial de Marruecos con España no llega al 3% del déficit total de nuestro vecino, que en relación con la UE tiene un déficit de 26%, (descontando el caso español) o con China (el 30%), BAQUES, 2021, p. 40, nota 49.

(2) BAQUES, op. cit, p.40, nota 50. Accesible en <https://www.icex.es/icex/informacion-demercados/paises/navegacion-principal/el-pais>,

al desplomarse las exportaciones el 87% y las importaciones en un 21%. Así, el diferencial en contra entre las ganancias con Marruecos y las pérdidas con Argelia ascienden a 1537 millones de euros<sup>3</sup>.

Marruecos, no obstante, aparece como una buena plataforma para penetrar en el resto del mercado africano, debido a factores como: conectividad interior, contactos empresariales, prestigio, etc, algo importante ya que las posibilidades de crecimiento económico de África en los próximos lustros son altas. Los beneficios serían mutuos ya que España, junto con Francia, son dos interlocutores privilegiados entre Marruecos y la UE y Rabat ha sabido sacar beneficio de esa sintonía, siendo el principal beneficiario de los fondos derivados de la política europea de vecindad y de acuerdos de libre comercio que le permiten agilizar algunas de sus exportaciones, fomentando el empleo y mejores salarios en su interior. En el ámbito energético, Marruecos se convertirá, en apenas unos años, en una nueva potencia nuclear con ayuda de Rusia, Según la Asociación Internacional de Energía Atómica (OIEA) el país magrebí podría contar con centrales atómicas en un corto espacio de tiempo junto a otros países, según declaró el 28 de noviembre del 2023 el director general de la Asociación Internacional de Energía Atómica (OIEA), Rafael Mariano Grossi, en París, afirmando que: "dentro de unos años habrá 12 o 13 nuevos países nucleares", entre los que incluyó a Marruecos, Ghana, Nigeria, Namibia, Kenia, Kazajistán, Uzbekistán y Filipinas<sup>4</sup>. Por otro lado, Marruecos quiere acelerar el gaseoducto de Nigeria a España como alternativa al de Argelia, el máximo competidor marroquí. Con ello trata de no quedarse rezagado en la carrera por liderar la exportación de energía a la UE<sup>5,6</sup>

---

(3) CANO, Fernando. El superávit comercial con Marruecos sube un 34% tras el giro de Sanchez en el Sahara, *The Objective*, 22-4-2023

(4) SANTOS, Angel Luis de. Marruecos se convertirá, en apenas unos años, en una nueva potencia nuclear con ayuda de Rusia, *La Razón*, 29-11-2023

(5) LEAL, Javier. Marruecos quiere acelerar el gaseoducto de Nigeria a España como alternativa al de Argelia, *The Objective*, 02-11-2023

(6) VILLAMAYOR GARCIA, Carla, Marruecos ¿Una nueva potencia regional en África? *IEEE*, 6 de mayo de 2020

## ● El itinerario reciente de relaciones de Marruecos con España y el conflicto del Sahara

La política exterior de Marruecos tiene como aspecto central el conflicto del Sahara, toda relación exterior está condicionada por el reconocimiento de otros países de la soberanía marroquí sobre el Sahara y así lo manifestó Mohamed VI en su discurso anual a la nación en el 2022. En septiembre de 2020, Emiratos Árabes Unidos, Sudán y Marruecos firmaron los Acuerdos de Abraham, con el fin de normalizar las relaciones diplomáticas y comerciales, con Israel, todo ello mediado por Estados Unidos. El gobierno de Marruecos reanudó sus relaciones diplomáticas con Israel el 10 de diciembre de 2020, lo cual indirectamente supuso una victoria diplomática en la disputa sobre el Sahara Occidental. Ese mismo día, el presidente Trump anunció estas nuevas relaciones entre Israel y Marruecos, abriendo oficinas de enlace en Tel Aviv y Rabat, que se habían cerrado en el año 2000. Como parte del acuerdo, EE.UU. reconoció la soberanía de Marruecos sobre el Sahara Occidental. Ese mismo día, el Frente Polisario denunció esta declaración de EE.UU. como una violación flagrante del derecho internacional. El 12 de diciembre de 2020 el gobierno de Argelia rechazó este reconocimiento de la soberanía de Marruecos, alegando que minaba los esfuerzos por finalizar un conflicto que ya duraba décadas. El consejero de seguridad nacional israelita Meir Ben-Shabbat y un consejero de Trump, Jared Kushner se reunieron el 22 de diciembre con Mohamed VI en Rabat para ampliar el acuerdo: Marruecos e Israel firmaron que habría vuelos directos de Israel a Marruecos, visados y pasaportes diplomáticos, inversiones, préstamos y gestión del agua.

El 18 de abril de 2021 un avión medicalizado llegaba al aeropuerto de Zaragoza con el jefe del Frente Polisario, Brahim Ghali. Desde allí fue trasladado de urgencia en una ambulancia a 173 kilómetros. Concretamente, al Hospital San Pedro de Logroño. Ingresó en la Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) para ser tratado de COVID-19. Cuatro días después, el 22 de abril, la revista *Jeune Afrique* hacía pública la noticia que confirmaba la identidad del 'misterioso enfermo'. Al día siguiente, el 23 de abril, la ministra de Asuntos Exteriores, Arancha González Laya, confirmó la presencia de Ghali en España, por razones "estrictamente humanitarias" y descartaba que este acto pudiera tensar la relación con el país vecino. Sin embargo, el conflicto diplomático estaba servido. Después de la hospitalización de Ghali, el gobierno de España desarrolló un intenso esfuerzo diplomático de reconciliación. El 17 y 18 de mayo de 2021 unos 8000 ciudadanos marroquíes y africanos subsaharianos atravesaron la frontera de Ceuta, de forma permitida e impulsada por Marruecos. El 18 de

mayo de 2021, la ministra de exteriores convocó a consultas a la embajadora marroquí en España, Karima Benyaich. El día siguiente, el ministro marroquí de derechos humanos Mustafa Ramid asoció el relajamiento del control de la frontera por parte marroquí a la hospitalización en España del líder del Frente Polisario Brahim Ghali desde el mes de abril para curarse del COVID-19. En junio de 2021 el Parlamento Europeo aprobó una resolución condenando el empleo de civiles, incluyendo menores no acompañados, como herramienta política de presión contra España. El ministro de Exteriores marroquí acusó a España, el 9 de junio, de europeizar la crisis bilateral. Antes del verano, Rabat suspendió la operación "Paso del Estrecho". En mayo y junio de 2021, el teléfono móvil del presidente Sánchez fue hackeado mediante el malware de fabricación israelí *Pegasus*<sup>7</sup>. El 14 de Julio de 2021, el Ministro de Exteriores Argelino Ramtane Lamamra pidió a las NN.UU. que acelerara el nombramiento del enviado especial al Sahara Staffan Mistura; como reacción a esta solicitud, el mismo día, el representante permanente de Marruecos en las NN.UU. Omar Hilale pidió el derecho de autodeterminación de la región argelina, de habla Amazigh, Kabylia. El 18 de julio, Argelia retiró a su embajador en Marruecos. Mientras tanto, el presidente Sánchez destituyó en julio de 2020 a la ministra de asuntos exteriores, Arancha González Laya.

La situación española con respecto a Marruecos es ciertamente compleja. Las reivindicaciones marroquíes sobre Ceuta y Melilla son constantes y se deslizan en numerosos ámbitos diplomáticos y políticos internacionales, como una lluvia fina. Por no hablar de las reclamaciones ya citadas en relación con los solapamientos sobre la plataforma continental reclamada por ambos países al SW de Canarias o en relación con las aguas marroquíes que se solapan con las reclamadas por España en la zona de los peñones. No son pocos los expertos que alertan sobre una estrategia propia de la denominada zona gris. A Arancha González Laya le sustituiría en Julio de 2021, con ocasión de un cambio de ministros, José Manuel Albares, entonces embajador de España en París.

Cuando en octubre Argelia cortó el gas a España por el gaseoducto que pasaba por Marruecos (Magrheb Europe Gas Pipeline/MEG), España se aseguró de que Marruecos no dejase de recibir suministro de gas. Pero ninguno de estos esfuerzos parecía satisfacer a Rabat. El presidente Sánchez le escribió una carta el 14 de marzo de 2022 al

---

(7) BARTOLOME, Marcos. Why is Madrid Pandering to Morocco?, Foreign Policy, May 13, 2022

rey de Marruecos Mohamed VI, diciéndole que la propuesta que hizo Marruecos sobre la autonomía del pueblo saharauí bajo soberanía de Marruecos en el 2007 era "la más seria, realista y creíble" de las propuestas para solucionar el conflicto. Cuatro días más tarde, la casa real marroquí le paso la carta a la prensa. Después de 10 meses de la salida de la embajadora de Marruecos en Madrid, regresaría de nuevo en marzo de 2022. No obstante, ni España ni ningún país excepto EE.UU. e Israel, han reconocido la soberanía de Marruecos sobre el Sahara. Actualmente la administración Biden ha vuelto a la solución negociada por ambas partes bajo los auspicios de NN.UU. Argelia que es el tercer mayor proveedor de gas de la UE, además de enemigo de Marruecos y firme aliado del Polisario, retiró a su embajador de Madrid después de este cambio.

Argelia alertó a Madrid que revisaría todos los acuerdos con España en todas las áreas. España trató de apaciguar a Argelia, entregándole a un oficial que buscaba asilo político en España, Mohamed Benhalima, que se unió a las protestas del movimiento Hirak, además de protestar por la corrupción del gobierno argelino.

Pero el gas abastecido por Argelia no ha sido cortado, simplemente se ha reducido la cantidad suministrada y aumentado el precio. Argelia necesita los ingresos procedentes de España por su venta de gas. Eso sí, con la amenaza de cortarlo si parte de nuestro gas de origen argelino se lo trasvasásemos a Marruecos. España bombea a Marruecos gas de origen no argelino por el gaseoducto MGE, en el tramo entre España y Marruecos. España perdió así la oportunidad de ser el nodo europeo para la exportación de gas argelino. España recibía el 50% del gas que necesitaba, de Argelia. Actualmente las fronteras de Ceuta y Melilla no están totalmente abiertas, y Marruecos ha incrementado su agresividad.

Otro caso de distensión ha sido la ayuda humanitaria que ha prestado España por el terremoto de la región de Al-Houz en Marruecos, Se puede decir que Marruecos se encuentra en una situación de ventaja diplomática respecto a España, aunque mitigado por la reciente guerra entre Israel y Hamas, que rebaja el valor de las alianzas con Israel y EE.UU. ante el mundo árabe.

En conjunto, Marruecos ha endurecido su postura con respecto a las reclamaciones de las ciudades de Ceuta y Melilla y con ellas, los peñones. Marruecos también ha reclamado ante las NNUU una extensión de la plataforma continental, que se solapa con una reclamación similar de España, al SW de Canarias y, en concreto, en la zona del Monte Tropic y su permeabilidad con la inmigración ilegal

tanto hacia la península como hacia Canarias también es un fenómeno que ha crecido en los últimos años, incluida la avalancha de unos 8000 inmigrantes a Ceuta y en menor medida a Melilla en Mayo del 2021. Lo que podría ser una relación con mutuos beneficios para ambos países, se ha convertido en una pugna constante y la cesión del Gobierno con respecto al Sahara no parece que vaya a cambiar la política reivindicatoria y oportunista del reino Alahuíta. Con su imparable escalada armamentística, un presupuesto previsto de 11.400 millones de euros, próximo al de España en 2024, constituye sin duda la principal amenaza para España y así se debe de ver desde el ámbito de la Defensa.

### ● El incremento defensivo de Marruecos

El rearme de Marruecos se debe fundamentalmente a las tensiones con Argelia, la crisis de Libia y la guerra del Yemen en la que ha formado parte de la coalición liderada por Arabia Saudita. Desde el 2010 Francia y EE. UU son sus principales proveedores de armas seguidos de China y los Países Bajos, según el *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI). Las cifras son impresionantes. En estas líneas podemos desarrollar un repaso sintético de lo más relevante.

EEUU, Rusia, Francia, China y últimamente Israel se cuentan entre los suministradores. Centrándonos, asimismo, en las adquisiciones de la última década, cabe destacar la compra a EEUU de 18 sistemas de lanzamisiles *High Mobility Artillery Rocket System* (HIMARS), una de las armas más sofisticadas, que sirve tanto de defensa antimisiles como, muy especialmente, para atacar a más de 480 k (unas 300 millas) de distancia. La operación se ha hecho pública apenas unas semanas después de que el presidente del Senado marroquí, Enaam Mayara, hiciera un llamamiento a recuperar las "ciudades ocupadas de Ceuta y Melilla". A la compra de los sistemas HIMARS, con el que no cuentan nuestras Fuerzas Armadas, se suman también los planes de adquirir los misiles tierra-aire AGM-154 *Joint Stand off Weapon* por cerca de 250 millones de dólares.

Destaca también la compra a China de 54 carros de combate VT-1 (versión del T-90), 12 sistemas lanzacohetes PHL-3 de 300 mm (130 k de alcance) y 6 sistemas antiaéreos *Sky Shield* (con 75 misiles); la compra a Francia de una fragata FREMM, de 6.000 t., dotada con misiles antibuque Exocet MM40 Block III (180 k. de alcance), de 36 piezas ATP *Caesar* de 155mm y la modernización de 27 *Mirage F-1* para llevarlos al estándar MF-2000, además de la probable compra de algunos submarinos *Scorpene* a corto plazo (probablemente dos

unidades), y la ya consumada modernización de 150 de sus 300 blindados VAB 6x6; la compra a Holanda de tres fragatas SIGMA, de entre 2.100 (dos de ellas) y 2.400 t., dotadas asimismo con SSM *Exocet* MM-40. En cuanto a su principal proveedor, los EEUU, Marruecos ha obtenido en la última década 24 cazabombarderos *F-16V Block 70* (dotados con misiles AIM-120 C-7), así como la modernización de los 23 supervivientes del pedido previo de 24 *F-16C Block 52* para llevarlos a ese mismo estándar, 384 carros de combate M-1 *Abrams*, a los que también se están añadiendo "packs" de modernización, 755 *TOAs M-113*, 130 piezas ATP M109A5 de 155mm, 1.800 misiles antitanque TOW-2, 24 helicópteros de combate AH-64 Apache (en curso de entrega) así como 3 de transporte CH-47 *Chinook*. Últimamente, se ha confirmado, además, la compra de 4 aviones de guerra electrónica *Gulfstream G-550*. El rearme que está llevando a cabo el régimen alauita convierte al país en una potencia militar en el área mediterránea. La factura la paga Europa, con el pago millonario de acuerdos declarados ilegales por el Tribunal General de Europa como el de pesca, que esquilma los bancos del Sáhara Occidental ocupado.

Los acuerdos con Israel tienen reflejo en la adquisición del sistema de defensa aérea y misiles Barak MX, en el 2022 y en la transferencia de tecnología y experiencia, especialmente la fabricación doméstica de drones. Con los misiles Barak MX son capaces de interceptar amenazas como misiles ABT (*Air Breathing Threat*) de alta velocidad, a distancias desde 2 a 150 km o misiles balísticos tácticos utilizando tres misiles interceptadores diferentes. El gobierno quiere incrementar las capacidades de ciberdefensa, incluidas las ofensivas. En enero de 2023 Israel y Marruecos decidieron ampliar su colaboración en Inteligencia y Guerra Electrónica, lo que inquieta a Argelia. Los ciberataques han ocurrido con origen en ambos países y previsiblemente aumentarán en frecuencia y sofisticación, en parte como alternativa a la confrontación directa. Todas estas adquisiciones aumentan la interoperabilidad de Marruecos con EE. UU, Israel y la OTAN, lo cual le proporcionará más capacidad disuasiva. Es significativo que Marruecos tiene acceso desde el 2016 a la Plataforma de Interoperabilidad OTAN, que fortalece el sector de defensa y seguridad y pone las fuerzas Armadas en Estándares de la OTAN.

Aunque Trump ha reconocido la soberanía del Sahara, Biden ha buscado un lugar alternativo distinto del Sahara Occidental para los ejercicios "*African Lion*", que en 2022 vieron actividades en Ghana, Marruecos, Senegal y Túnez. Las fuerzas armadas han ganado experiencia en las misiones de mantenimiento de paz y de ejercicios

multinacionales. El servicio militar se volvió a instaurar en el 2019. Las FAS marroquíes carecen de transporte estratégico pesado aéreo y marítimo. Marruecos participó en la coalición de Arabia Saudita con el Yemen del 2015 al 2019, a la que ha contribuido con F-16. Tiene dos satélites de observación terrestre. Además, su relativa estabilidad ha atraído a empresas como *Airbus*, *Thales*, y *Safran* que han instalado fábricas de industria aeroespacial y servicios. Pero la gran cuestión que se plantea es la capacidad de Marruecos y sus Fuerzas Armadas de operar, mantener y reparar todo este material<sup>8,9</sup>.

## Argelia

El ejército acabó en el 2019 con dos décadas de poder de Bouteflika. En realidad, la destitución de Bouteflika la desencadenó el movimiento pacífico Hirak que se oponía a una reelección por quinta vez del anciano presidente, y al control de la nación por parte del ejército. A Bouteflika le sucedió el que era primer ministro Abdelmadjid Tebboune, lo que es considerado por Hirak como una continuación del anterior. Las protestas de Hirak cesaron por solidaridad con la situación creada por el COVID-19, aunque en esa tregua se detuvieron discretamente muchos miembros de la oposición al gobierno. Hirak volvió a las protestas en el 2021, contra el ejército, la legitimidad del presidente y la ley de asociaciones que ilegalizó todas las organizaciones que defendían los derechos humanos. El COVID-19 primero y lo ingresado por las exportaciones energéticas el 2021-2022 después, han permitido frenar el descontento del movimiento Hirak, que en definitiva fue el que logró la renuncia de Bouteflika y que saliera el ejército de la política. Actualmente existe un equilibrio de poder inestable entre los militares, presidencia y oligarcas, que mueven los hilos de lo que ocurre.

### • La situación económica de Argelia como factor de estabilidad

Argelia ocupa el décimo puesto del mundo en reservas de gas, el cuarto en exportación de gas y el décimo en reservas de crudo. La guerra de Ucrania ha supuesto un empuje importante para su economía, pero esto no se traduce en mejoras sostenibles en el tiempo. Por su lado, el sector privado no se ha recuperado de las turbulencias de la caída del presidente Bouteflika en 2019. Con la nueva situación económica se están pagando los sueldos del paro y

---

(8) BAQUES, J. España en la Encrucijada, 2021, p. 38, nota 48

(9) Military Balance, Chapter seven: Middle East and North Africa, Morocco, <https://doi.org/10.1080/04597222.2023.2162719>

umentado el salario de las pensiones. Es preciso señalar que el 40% del gasto doméstico se dedica a la alimentación<sup>10</sup>.

### • **La apertura al exterior de Tebboune**

Con Tebboune vino una buena racha de estabilidad, y buena política exterior y económica. Mejoraron las relaciones con Túnez, que eran tensas porque por su larga frontera se infiltraban grupos terroristas. Su economía marcha viento en popa por el desvío del gas hacia Europa en sustitución del gas ruso. Argelia se beneficia de la exportación de hidrocarburos a Europa, especialmente a Italia y Francia. Los primeros 5 meses de sanciones de 2022, *Sonatrach* de Argelia pasó de ganar 12,6 billones de dólares a 21,6 del mismo periodo de 2021. En total abasteció el 12% de gas a Europa en el 2022. Antes de la guerra de Ucrania solamente alcanzaba el 10%. En definitiva, Argelia se vale de los hidrocarburos para aumentar su influencia sobre los países europeos, y con ello atraer las inversiones necesarias para aumentar mejorar su infraestructura y con ello sus exportaciones de gas.

### • **Argelia como potencia regional de estabilización**

La rivalidad con Marruecos tiende a crecer a medida que trata de mejorar las relaciones con países del Norte de África y Subsaharianos. Argelia anhela la pacificación de Libia, lo que implica acabar con la presencia yihadista y los mercenarios de Wagner, que propician la escalada militar y amenazan la paz y estabilidad regional y global. En cierto sentido, al menos desde el punto de vista de Rusia, exporta estabilidad en el Norte de África, ya que hace una contribución significativa a la lucha contra el terrorismo en la región Sahel-Sahara, participa activamente en la consecución de un acuerdo nacional en Mali, y sin duda tiene una capacidad constructiva de mediación en el conflicto de Libia, a la que quiere ayudar en asuntos de gobernanza y seguridad.

### • **Las Fuerzas Armadas Argelinas**

Las fuerzas armadas de Argelia son de las mejor equipadas de Norte de África. Su misión principal es asegurar la integridad territorial, la seguridad interna y la estabilidad regional. En septiembre 2022 participo en el ejercicio de nivel estratégico con Rusia de Mando y EM *VOSTOK*. En octubre de 2022 realizo ejercicios conjuntos navales con Rusia en el Mar Mediterráneo. El 16 de noviembre realizo con Rusia el ejercicio antiterrorista *Desert Shield 2022* en Hammaguir,

---

(10) Oxford Analytica. Algeria to build and diversify energy and other ties, February 7, 2023

en la provincia de Bechar cerca de la frontera con Marruecos. Argelia es parte de la fuerza *Stand By* Regional Norte Africana de la Unión Africana (AU), con base logística en Argel. Mantiene conversaciones sobre terrorismo con sus vecinos, y una estrecha cooperación con Túnez. En noviembre de 2020 se cambió la constitución para poder mandar fuerzas de mantenimiento de la paz al exterior. Las tensiones que empezaron en 2021 con Marruecos continuaron en 2022. Tiene tropa de leva, cuya eficacia es difícil de medir. Existe una tendencia a la profesionalización que se hizo patente cuando se redujo el servicio militar de 18 meses a 12 en 2014. La logística es suficiente para despliegues internos. Argelia ha modernizado la mitad de su aviación de ala fija y la marina de guerra ha invertido en su flota de submarinos y fragatas, con misiles *Kalibr*. Argelia depende del exterior para sus adquisiciones de material, pero está desarrollando una industria de defensa en cooperación con Leonardo (Italia) y Rheinmetall (Alemania). Argelia viene invirtiendo entre el 6 y el 6.5% de su PIB en defensa (está en el Top-10 mundial, en este aspecto), y ocupa el lugar 26 en el ranking de la potencia militar de sus ejércitos, ocupando España el 21, con un presupuesto que ya supera los 10.000 millones de dólares.

Por otro lado Marruecos ha pasado de gastar un 3% de su PIB (3.700 millones de dólares) en 2019, a gastar un 4.3% (4.800 millones) en 2020, y en 2024, al parecer llegara al 9,4% de su PIB hasta los 11.400 millones de euros.

Sea como fuere, las adquisiciones de material militar que ambos estados han realizado en los últimos años son ingentes, aparentemente porque han entrado en una carrera de armamentos entre ambos. No faltan motivos para ello, a partir del intento de invasión marroquí de la Guerra de las Arenas de 1963, subsiguiente a la independencia de Argelia; la política pro-saharai del gobierno de Argel (aunque menos acusada en los últimos tiempos) y al afán de liderazgo de la región presente en ambos lados de la frágil frontera común.

En el caso de Argelia, y si nos centramos únicamente en la última década, destaca la compra a China de tres fragatas C-28/*Adhafer* de 3.500 t. dotadas con misiles C-802 (180 kms de alcance) y de 2 grupos de artillería ATP dotados con piezas PZL-45 de 155mm; la compra a Alemania de unos 1.000 blindados Fuchs 2 de 23 t. (en curso de entrega) y de 2 fragatas MEKO-200/*El Radii* de 3.600 t, dotadas de los misiles suecos RBS-5 Mk III con capacidad de ataque a tierra y un alcance de unos 200 k.; la compra a Italia de un anfibio del tipo LPD *Kalaat Béni Abbès*, de 9.000 t. y a la Unión de Emiratos Árabes,

de 200 blindados *Nimr*, ensamblados localmente. Pero todo ello no es nada (sic) debido a que su principal proveedor es Rusia que, en el mismo período de tiempo ha “colocado” en Argelia nada menos que 2 submarinos *Kilo plus*, de 4.000 t, dotados con los temibles misiles de crucero *Kalibr* de 2.000 k. de alcance, aunque los sistemas a bordo de los submarinos argelinos se corresponden con las variantes rusas de exportación 3M-54E y 3M-54E1, de entre 220 y 300 k. de alcance máximo. (Baques, 2021, p. 37, Nota 47). Aunque, a cambio de esa reducción de su radio de acción, poseen la capacidad de ataque supersónico (Mach 2.9) en la fase final de aproximación al objetivo, lo cual incrementa su letalidad, al dificultar (o virtualmente imposibilitar) su interceptación. También han recibido 60 cazabombarderos (46 Su-30K y 14 Mig-29M2, que se añaden a la treintena en servicio desde años atrás), 16 aviones de entrenamiento avanzado y ataque Yak-130, 42 helicópteros de combate Mi-28N y 14 aparatos de transporte Mi-26, 12 lanzadores de misiles *Iskander* (400 k de alcance), 3 sistemas SAM S-300 (con 300 misiles), 38 sistemas SAM ATP *Pantsyr*, 320 carros de combate T-90S (del total de más de 800 en servicio en Argelia, si sumamos pedidos anteriores), 300 blindados BMPT-72 de 45 t. (en curso de entrega), 8.000 misiles antitanque (contando 500 *Metis*, 4.000 *Kornety* 3.500 *Ataka*), 30 misiles anti-buque Kh-35 para modernizar corbetas adquiridas años atrás, etc. (la lista no es exhaustiva). A lo que debe sumarse el programa en curso para modernizar sus BMP más antiguos (160 BMP-2 de los 225 entregados en los años 90 y 360 BMP-1 de los 800 adquiridos en los años 80)<sup>11,12</sup>.

### • El conflicto con Marruecos por el Sahara Occidental

En septiembre de 1991, después de 16 años de guerra, se firmó una tregua del conflicto del Sahara Occidental. Veinte años después en noviembre de 2021 ha concluido la mencionada tregua. Entre los acaecimientos que han llevado a esta nueva ruptura se encuentra entre otros el que en diciembre del 2020 el presidente Trump reconociese la soberanía del Sahara a cambio de que Rabat estableciese relaciones diplomáticas con Israel; la reclamación del embajador de Marruecos ante las NN.UU de la independencia de la región noroeste de Argelia, Kabylia, de etnia Amazig, en una sesión de las NN.UU en julio del 2021 y también ese mismo mes la infección de 6000 teléfonos móviles de funcionarios y políticos argelinos con

---

(11) BAQUES, J. España en la encrucijada: aspectos geopolíticos, 2021

(12) Military Balance. Chapter seven: Middle East and North Africa, Algeria, <https://doi.org/10.1080/04597222.2023.2162719>

el spyware "Pegasus". Unos meses después, en noviembre de 2021, ocurrió un bombardeo de tres camiones argelinos haciendo la ruta Nuakchot-Ourgala cuando transitaban por una delgada franja de terreno al sur del Sahara, supuestamente liberada por el Frente Polisario. En el discurso del trono de 2022, Mohamed VI dijo que el contencioso del Sahara Occidental es la lente a través de la cual Marruecos ve toda su política exterior. En consecuencia, Marruecos no se tratará con las capitales extranjeras que no apoyen su posición. Según el *Global Risk* de Oxford Analytica es más probable que se reanuden las hostilidades en el Sahara Occidental, que lo contrario. El conflicto ocupa el 8 puesto en orden de probabilidad del mundo. Evidentemente en este ranking ni se contaba con el ataque de Hamas a Israel. Entre los factores que mitigan el riesgo se encuentran:

**Argelia:** Las exportaciones de gas sigan siendo claves para las ganancias del gobierno de Argelia y el interés de Argelia de llegar a ser miembro del BRICS.

**Marruecos:** situación económica difícil; incertidumbre sobre el futuro de la monarquía; aumento de la dependencia energética europea; buena marcha de las relaciones de EE.UU. e interés europeo en mitigar la emigración ilegal. Entre los factores que aumentan el riesgo de conflicto se encuentran:

Competición entre Argelia y Marruecos por ganar influencia en África, que provoca un aumento de la carrera armamentística de ambos países; alegaciones de Marruecos de que Irán o Hezbollah apoyan al Frente Polisario; fracaso del proceso de las NN.UU sobre el estado final del Sahara Occidental; deterioro de la salud del Rey de Marruecos; apoyo de Rabat al movimiento de autonomía de Kabylia (MAK); ataques de Marruecos dirigidos al Frente Polisario que afecten o ataquen a blancos en territorio argelino; rivalidades entre África y Europa; incremento de ciberataques transfronterizos; escasas relaciones diplomáticas.

• **¿Como se desencadenaría nuevamente el conflicto con Marruecos?**

Tendría la forma de escaramuzas limitadas y ataques transfronterizos con drones. Sería un conflicto localizado sin escalada exterior. Un conflicto entre ambos puede tener influencia en los mercados energéticos europeos, de los cuales Argelia es un abastecedor de la mayor importancia. Cualquier conflicto entre Argelia y Marruecos pondría a EE.UU. en una posición difícil. En principio le obligaría a EE.UU. a ponerse del lado de Marruecos,

solamente en principio, porque EE.UU. también ha estrechado lazos con Argelia, precisamente porque abastece de gas a Europa. Las capitales europeas están más en favor de Marruecos que de Argelia. Cualquier confrontación entre Argelia y Marruecos parece que tendría un impacto irrelevante en el actual estatus del Sahara Occidental. Se puede decir que, en esta eventualidad, Marruecos goza de una ventaja diplomática, también por la cantidad de países que apoyan la solución autonómica del Sahara bajo soberanía marroquí<sup>13</sup>.

### • **Las relaciones con España**

En el caso de Argelia, un país que se consideraba un socio estratégico y servía como un factor a contraponer en las relaciones con Marruecos, la situación se ha deteriorado. Antes de la carta sobre el Sahara, Argelia era el principal proveedor de gas natural, y por ello la balanza comercial era deficitaria para nosotros. En la actualidad esa relación es aún peor. Se han reducido las exportaciones de gas, a la vez que se ha encarecido su precio y Argelia ha paralizado las importaciones de productos españoles. Hasta entonces éramos el tercer mejor cliente de Argelia y nuestras compras equivalían al 10% del total de sus ventas al exterior, muy centradas en el sector de los hidrocarburos. Por lo demás, aunque variaba el volumen de las transacciones (menor que con Marruecos), Argelia era nuestro segundo mejor cliente en África, por delante de Nigeria y Sudáfrica. Pero tras el cambio de política del Gobierno, el déficit con Argel, como vimos pese a las ganancias con Marruecos asciende a 1537 millones de euros (ver nota 3). Un cambio de postura respecto al tema del Sahara podría convertir a Argelia de socio y aliado, a un posible riesgo en campos como el energético, como Marruecos en el Norte de África .

### **Otros países del Norte de África**

Mauritania es un socio de referencia para España por importancia en colaborar la inmigración ilegal, y por su situación estratégica, que le permite ser un aliado clave en seguridad y lucha contra el terrorismo; además de ser el caladero de pesca más importante para la flota española fuera de la UE. Las exportaciones españolas a Mauritania han experimentado un crecimiento del 158% entre 2010 y 2019. Mauritania se ha convertido en un socio comercial que está ganado importancia para España dentro de África, el 11º lugar. En la UE, España es el segundo país proveedor y primer cliente de Mauritania.

---

(13) Oxford Analytica. Algeria/Morocco: Conflict is a possibility, September 29, 2022

Túnez tiene el riesgo de una eclosión, ya que 12 años después de la derogación del régimen de Ben Alí, está dirigido por un régimen autocrático, y en el umbral de una crisis socioeconómica grave, con un estancamiento económico y altos niveles de desempleo e inflación. El colapso financiero del país, caso de producirse, llevaría a protestas y a olas de emigración, que podrían crear inestabilidad en el Mediterráneo, convirtiendo a Túnez en terreno abonado para la rivalidad entre grandes potencias, expansión del yihadismo y amenaza a la seguridad energética del oleoducto Transmed que pasa por Túnez.

Egipto con una población de 110 millones de habitantes, tiene una enorme deuda externa, deficiencia energética y alimentaria. Los próximos años, Egipto, igual que Argelia, Túnez o Marruecos se enfrentarán al crecimiento de la inflación y de los precios de los alimentos, una tormenta perfecta, que lleva a la inestabilidad y a las protestas de la población. En este sentido, Egipto es un gigante con pies de barro, cuya inestabilidad es central y mucho más grave que la del resto de los países del Norte de África. Al Sisi gobierna de forma autocrática el país, con las fuerzas armadas profundamente involucradas en la economía civil y con un peso central en la política del país. El reciente conflicto de Gaza eleva la tensión entre la población, especialmente en los hermanos musulmanes, sometidos por el golpe de estado del 2013 y que encontrarían motivo para llevar a cabo movilizaciones como las de la primavera árabe<sup>14</sup>.

## Rusia

### Rusia como actor estratégico

Rusia ha mostrado una encomiable resiliencia tras la caída de la URSS, gracias a la gestión de Putin. De hecho, ha sabido maximizar sus opciones que, ni en lo demográfico ni en lo económico, tienen el recorrido de las chinas. Incluso podemos afirmar que lo ha hecho magistralmente, dado el punto de partida, para estar presente en muchos escenarios al unísono. El riesgo en el que incurre Moscú es el desborde estratégico o al menos (lo que parece está sucediendo en la actualidad) el inconveniente de no poder asegurar sus objetivos en todos los puntos del escenario geopolítico abarcado por su polisémica política exterior. (Baqués, 2020). La conclusión es que Rusia está trabajando al límite de sus posibilidades. La invasión de Ucrania es una prueba de ello. Las limitaciones rusas la llevan a fomentar fórmulas

---

(14) GHAFAR, Abdel. The EU and North Africa: Prospects and Challenges, 2019

no bélicas para alcanzar sus objetivos. Un ejemplo es su influencia en África con una fuerza de apenas 2000 efectivos, que intentan controlar el Sahel. La presencia de Wagner en Libia, en la protección de infraestructura crítica energética en la zona este y sur dominado por Khalifa Haftar le permite a Rusia si así lo desea poner en riesgo la seguridad energética europea, incluyendo la de España. En el caso de la base aérea de Al Jufrah, Wagner puede desplegar aviones de combate aéreos y misiles con alcance al sur de Europa, siendo además el lugar más occidental que dispondrían estas fuerzas subordinadas al Ministerio de Defensa ruso. El sur de Libia, le sirve a Wagner como lanzadera para sus operaciones en Níger, Chad y Sudán. También regulan la inmigración ilegal hacia Europa en función de sus intereses.

La tentativa rusa de erosionar aquello que nos une como europeos, e incluso el vínculo transatlántico, mediante el empleo de estrategias de "zona gris", es otro ejemplo. Ciertamente es que las causas de todo ello son más profundas y habría que detenerse a ver las razones reales de la invasión de Ucrania, complejas donde las haya, por un exceso de confianza o aventurerismo de la OTAN, y una resistencia a ultranza de Rusia de volver a los tiempos de la era soviética<sup>15</sup>. Como resultado de esos desencuentros, la postura de la civilización rusa, esa civilización hermana, legítimamente celosa de su tradición, tiende a alejarse cada vez más de los EEUU y de Europa occidental. Algo que está reforzado a nivel teórico por el renovado ímpetu del euroasianismo auspiciado por intelectuales como Alexander Dugin<sup>16</sup>.

### **Fuerza Naval**

Rusia con sus cuatro flotas y una flotilla, tiene como objetivo principal la negación del mar y la salvaguarda de su disuasión nuclear basada en submarinos. Dadas sus limitaciones de construcción naval, las capacidades navales de Moscú se centran en la defensa del litoral, con pocas capacidades expedicionarias. La flota del Norte y la del Pacífico cubren la disuasión nuclear rusa, siendo la flota del norte la más avanzada y responsable en el Atlántico y Ártico de la salva-

---

(15) El énfasis de la OTAN a la hora de ampliar sus fronteras hacia el Este, hasta alcanzar su clímax en el cortejo que había de derivar en el ingreso de Ucrania y Georgia en la OTAN ha sido cuestionada por varios de los principales expertos occidentales en la materia, entre ellos Mearsheimer y Walt. Baques, op. cit, p. 45, nota 53.

(16) La tesis, no es tan original. Se trata de una adaptación rusa del discurso que adelantaron los líderes del movimiento neoconservador de los EEUU en los años 70 y 80 del siglo XX. (Leo Strauss, Daniel Bell, Irving Kristol o Michael Novak, (Baqués, 2016: 420-430). Dicho con otras palabras: quizá haya que rebajar las pretensiones de los planteamientos adanistas de Dugin y su supuesta "4ª teoría política". Baques, op. cit, p. 46, nota 54.

guarda de los intereses rusos. La presencia rusa en el Mediterráneo es parte de su estrategia en Europa. Es imposible entender la postura rusa en el Mediterráneo sin considerarla dentro de un contexto histórico y más específicamente su retirada de ella en el cuarto de siglo posterior a la guerra fría y vuelta posterior. Rusia se concentra en el Mediterráneo Oriental y trata de ganar esferas de influencia y alianzas con países clientes.

### **Rusia en el Atlántico**

Moscú teme que la rodee la OTAN y sus aliados, también en el Ártico, preocupación que se ha elevado con el proceso de ingreso de Finlandia y Suecia. El deshielo crea de facto una nueva frontera a lo largo de la *Artic Zone of the Russian Federation* (AZRF) que es preciso defender. Por ello para Rusia es esencial extender la profundidad estratégica y el control de su perímetro mediante la creación de bastiones defensivos superpuestos por todo su territorio Ártico. El Atlántico como espacio estratégico tiene actualmente unas características muy distintas de las de la guerra fría al haber aumentado exponencialmente las actividades comerciales entre ambas orillas, el advenimiento del resurgimiento económico y militar de Rusia, la invasión de Crimea, la influencia comercial y en menor medida el auge militar de China. A lo anterior se añade la aparición de los cables submarinos de fibra óptica, los efectos del deshielo del Ártico, la guerra híbrida, sazónada por la actividad en el espacio y ciberespacio. Por contra, el Atlántico se ve afectado por el cambio de atención hacia la región del Indo- Pacífico, en gran medida, mitigado por la guerra de Ucrania.

Dado que la estrategia A2/AD rusa alcanza a toda Europa, la estrategia de seguridad aliada debe contemplar además del *Bastión*<sup>17</sup> y su defensa, el mar de Noruega y la Región Báltica, en las que la cooperación con aliados y socios como Noruega, Finlandia y Suecia aportan además de sus capacidades y presencia permanente, un profundo conocimiento de la región nórdica y de Rusia en particular.

En la península de Kola el sistema defensivo denominado *Bastión* se extiende hacia el mar de Barents y de Noruega, dándole defensa

---

(17) El Bastión es el concepto soviético de la protección de los submarinos estratégicos



en profundidad y libertad de navegación a la Flota del Norte y otros medios navales rusos. El *Bastión* protege a los Submarinos Nucleares Balísticos (SSBNs) y la entrada a la *Northern Sea Route* (NSR) en el lado europeo, al mismo tiempo que protege infraestructura energética crítica de la península de Yamal y otras instalaciones árticas rusas. Defendiendo al *Bastión* y al Suroeste; se encuentra una segunda zona marítima de defensa, defendida principalmente con submarinos de propulsión diesel-eléctrica (SSKs), que le da profundidad a la primera para así aumentar la seguridad de los SSBNs, mientras que permite el paso hacia el Suroeste sin oposición a la Flota del Norte rusa.

Ahora el mayor peligro para los aliados son las armas de largo alcance y precisión que pueden prohibir el acceso a la costa occidental de Europa y por supuesto a las costas rusas, lo cual entra dentro del concepto más amplio A2/AD de control negativo del mar y del litoral. En este aspecto y con el recrudescimiento de las relaciones OTAN-Rusia, España y su archipiélago canario, cobran mayor importancia, en la posible llegada de refuerzos aliados a Europa.

Con estos alcances ya no es necesario atacar buques mercantes, ni es posible con tan pocos submarinos. Con atacar a puertos, aeropuertos y Centros de Mando y Control en Europa u otra infraestructura crítica es suficiente. Consideremos que los norteamericanos solamente cuentan con 6 puertos capaces de recibir sus refuerzos para Europa del Este, 4 en Alemania, 1 en Bélgica y otro en los Países Bajos, a lo que se añade seis nodos aéreos. De ahí la necesidad de repositionar material en Europa.

La gran aportación noruega a la OTAN es el seguimiento de la

actividad rusa desde la línea que va desde Cabo Norte hasta la Isla de Bear, la más meridional de las Islas Svalbard, desde donde ya la Flota rusa empieza a amenazar con sus sistemas de armas los puntos de entrada de fuerza aliada a través del mar de Noruega, así como las *Sea Lines of Communications* (SLOCs) transatlánticas. Noruega tiene además que prestar especial atención a la defensa operativa de todo su territorio y para ello integrar la defensa civil y la militar, especialmente la de los puertos y aeropuertos, ya sean civiles o militares, haciendo la función de nación anfitriona en la entrada a teatro de parte de las fuerzas aliadas, asegurándose que lo hacen con el ritmo y la precisión de un mecanismo de relojería, protegiéndolo con su flota y los F-35. Parece improbable que la contienda en el Atlántico sea consecuencia de un conflicto nacido en el mismo, más bien será consecuencia de un conflicto en otro lugar como Ucrania, lo que se llama escalada de crisis horizontal. Por eso el Atlántico será un teatro de apoyo a otro de un conflicto surgido en este último.

Los países del Norte de Europa, por su situación geográfica están más orientados al Atlántico, mientras que los del sur de Europa, están en el fondo y con el lenguaje de los hechos, más preocupados por el teatro mediterráneo que el oceánico. España es la excepción, ya que, por su situación geográfica a caballo de dos continentes, y controlando el Estrecho, su importancia también se basa en el Atlántico, donde por la importancia que ha tomado África, como la Isla del Mundo, y por contar con el archipiélago canario, está claro que su importancia es vital para ambos bandos en una posible contienda. Es evidente que el Mediterráneo es una zona de importante necesidad de seguridad marítima derivado del crecimiento demográfico a medio y largo plazo de África del Norte y Oriente Medio, y por la fragilidad, de sus Estados, algunos de ellos, en realidad fallidos<sup>18</sup>.

### **Rusia en el Mediterráneo**

Para Rusia el Mediterráneo no solamente da acceso a Europa del Sur, Norte de África, y Oriente Medio, también es la zona de confrontación con EE.UU. y la OTAN, donde es más viable una proyección de poder rusa que la de una postura global de aguas azules para desafiar la supremacía de EE.UU. En todo caso los recursos rusos son limitados y más en relación con la formidable posición de fuerza de la OTAN. En efecto, la *Task Force* basada en Tartús (Siria) no sobrepasa los 10 a 15 buques de superficie y submarinos que salen del Mar Negro

---

(18) ALÁEZ, Octavio, Las cuatro batallas del Atlántico, Cuaderno de Pensamiento Naval 31, Segundo Semestre 2021

(BSF), del mar Báltico o de la Flota del Norte. Ahora con la guerra de Ucrania no pasa de 5 buques de superficie y un submarino clase *Kilo*, mientras que el grueso de la BSF permanece reagrupado en el mar Negro.

La doctrina naval rusa de julio del 2017 menciona explícitamente el Mediterráneo y los objetivos asociados a él: “Desarrollar relaciones con los estados de Oriente Medio y África del Norte [...]; fortalecer la asociación con Siria, ayudando plenamente en la resolución de conflictos regionales; garantizar una presencia naval permanente de la Federación Rusa en el Mar Mediterráneo sobre la base del punto de apoyo logístico de la marina rusa en el territorio de la República Árabe Siria, el establecimiento y desarrollo de puntos de apoyo logístico en los territorios de otros estados de la región; desarrollo de la cooperación económica y técnico-militar con los estados de la cuenca mediterránea [...]”

La vuelta al Mediterráneo del Kremlin, en si misma ha sido un éxito. El Kremlin ha sabido explotar oportunidades como la de la primavera árabe y el distanciamiento de EE.UU. que rehuyó empeñarse en exceso en Siria y Libia. Tampoco quiere involucrarse demasiado con el resto de las naciones del Norte de África porque no quiere comprometerse en la resolución de la miríada de problemas que presenta su seguridad, estabilidad y prosperidad. No obstante, Rusia ha vuelto con una presencia nada desdeñable en el Mediterráneo Oriental. Parte de su estrategia es ganar asentamientos en los países que exploran recursos energéticos, para poder influir y en su caso aumentar el precio del petróleo.

Desde luego, la presencia rusa en general complica los planes de contingencia de la OTAN y sus operaciones. Con la guerra de Ucrania ha recuperado su presencia en el mar Negro no disputada por los aliados, tiene una presencia importante en Siria y Libia, una buena relación con Israel y una relación razonablemente buena con Turquía, ha recuperado las relaciones con Argelia y Egipto, como si fuese una gran potencia. Rusia tiene una presencia importante en Chipre, donde su actividad se centra en el turismo, banca, y compra de terrenos. La Marina rusa pide entrada en el puerto de Limasol para reabastecimiento. Ambos países tienen interés de mantener una relación fuerte. Rusia también tiene acceso limitado a Malta, aunque tanto Chipre como Malta tengan acuerdos de cooperación en defensa con EE. UU y OTAN, y ambos son miembros de la UE.

Se pueden deducir tres conclusiones sobre la presencia rusa en el Mediterráneo: 1) Sus capacidades en la región son modestas, incapa-

ces de conseguir el nivel de ambición ruso. 2) La principal explicación de la vuelta de Rusia al Mediterráneo ha sido la prospectiva de una confrontación en el Teatro Europeo más que el deseo de recuperar la posición de gran potencia. El Mediterráneo es por tanto un teatro subordinado de una confrontación mayor de Rusia contra Occidente 3) Finalmente, la vuelta de Rusia al Mediterráneo intenta recuperar, aunque con menos recursos, la postura de la guerra fría, inspirada por los objetivos permanentes de su confrontación con occidente. En definitiva, el objetivo más amplio de Moscú es contrarrestar la influencia de la OTAN en los flancos sur y suroriental de Rusia. Las acciones de Rusia en Crimea, Ucrania oriental, Georgia y Armenia, y más lejos en el Ártico y Báltico, todas tienen como finalidad oponerse a la percepción que tiene Rusia de verse rodeada por la OTAN<sup>19, 20</sup>.

## China

### China como actor global

China ha venido desarrollando un poder potencial superlativo, que ya se está traduciendo en poder militar y, además, tras haberse leído las recomendaciones de Mahan, ha generado ese poder (no solo, pero también) a través de rutas marítimas de alcance planetario. Hacia el Cuerno de África y el mediterráneo, pero también en zonas de influencia nacional (no olvidemos la conexión con Perú, desde el Pacífico, aunque no haya sido objeto de este análisis). El hecho de que China llegue a otros Estados con propuestas que dinamizan los mercados locales y en ocasiones con financiación e inversiones de calado, ha facilitado las cosas para el gobierno de Pekín. Sin embargo, no podemos llevarnos a engaño. El "ascenso pacífico" y "sin injerencias en los asuntos internos" de otros estados lo es hasta cierto punto. Desde hace años se viene hablando del modelo Angola, que reporta grandes beneficios a China, hasta el punto de constituir una suerte de neocolonialismo adaptado al siglo XXI, en el que la gran potencia se aprovecha de las relaciones de intercambio desigual para configurar nuevas dependencias económicas y políticas (Langan, 2017: 89-94), así como para condicionar la opinión de esos Estados acerca de los asuntos de interés chino, en temas delicados como Taiwán y Tíbet (Weatherley, 2014: 157). Pero también existe el modelo Yibuti, que

---

(19) RUMER, Eugen, *Russia in the Mediterranean: Here to Stay*, Carnegie Endowment, May 27, 2021

(20) KATZ, Mark, *Russia in the Mediterranean and the Middle East*, IEMED, Yearbook 2021

consiste en ir transformando las instalaciones portuarias conseguidas inicialmente para tareas de índole puramente comercial, en el marco de ese "ascenso pacífico" y de esa "no injerencia en asuntos internos" para convertirse en una presencia militar permanente, contundente y logísticamente consolidada. Dicho con otras palabras, China actuará como lo han hecho las demás grandes potencias a lo largo de la historia (ya lo está haciendo), según dicte su interés nacional y aunque eso afecte al de los demás Estados. Siempre que se pueda, llegará a acuerdos favorables para ambas partes. Cuando no sea así, prevalecerán los chinos. (Baques, opus. cit., p. 45)

### **China en el Mediterráneo: Antecedentes**

China accedió a la Organización Mundial del Comercio (WTO) en el 2001, lo que incentivó la fabricación de productos hechos en China que inundaron los mercados a ambos lados del Mediterráneo, seguido de inversiones chinas y nuevas formas de emigración, con un creciente número de hombres de negocios, trabajadores de la construcción y turistas. Este cambio, a pesar de las nuevas oportunidades económicas que presentaron, provocaron preocupación sobre todo en Francia, Grecia, Italia, España y la UE en su conjunto, y en menor medida en África del Norte y Oriente Medio, por las consecuencias geopolíticas y geoeconómicas a largo plazo de una China de mayor peso e influencia. En el 2013 China se convirtió en el país de más volumen de comercio del mundo, sobrepasando a EE.UU.

### **La implementación de la BRI**

Esta iniciativa se dirige a 80 países, que tienen el 36% del PIB mundial y el 41% del comercio global. La mayor parte de los proyectos se encuentran en el sur de Asia, pero la expansión hacia el oeste progresa firmemente hacia la región del Oriente Medio y Norte de África (MENA). Indirectamente, China desea expandir su influencia y reestructurar aspectos de la gobernanza mundial que hasta ahora han estado dominados por Europa y EE.UU. La implementación de la BRI es de lo más importante, con sus cinco áreas prioritarias: coordinación política, conectividad de infraestructura, incremento del comercio, integración financiera, e intercambios de personas. Para llegar a estos objetivos China busca desarrollar cooperación marítima y agrícola, y también desarrollar partenariados a largo plazo en múltiples facetas con los países Europeos del Sur y el resto de Europa, que es el destino principal de su comercio. La BRI se materializó en una docena de puertos alrededor del Mediterráneo, como botón de muestra el Pireo en el 2008 o Cherchel en Argelia en el

2016. China desea comprometer a muchos países europeos en la BRI con sus componentes marítimo y terrestre, que deberían converger en Venecia, pasando a través de Grecia, Italia o incluso España. En algunos casos obtienen acciones de la infraestructura portuaria como un todo, caso del Pireo con el puerto comercial, o en otros casos ciertos terminales marítimos como en el caso de Savona y Port Said, y en otros, solamente están invirtiendo en operadores portuarios, responsables de diseñar, construir y operar terminales. Los chinos también financian conexiones de ferrocarril desde el Pireo hasta Belgrado y Budapest, que reducirían los tiempos de transporte desde el canal de Suez, cuya expansión en el 2015 permitió el aumento del tráfico entre el mar Mediterráneo y el Mar Rojo.

### **Los cables submarinos**

Concurrentemente con las inversiones en infraestructura también invierten en otro tipo de infraestructura, los cables submarinos. China ha tendido el cable *Aníbal*, que conecta Túnez con Italia en el 2009 y otro que conecta Libia con Grecia desde 2010. Es muy probable que continúe este tipo de competición comercial en el Mediterráneo y en todo el mundo, ya que más de 300 cables están activos en el planeta, y este sector todavía se encuentra en desarrollo dado que más del 90% de las comunicaciones mundiales pasan por estos cables.

### **Las relaciones con el sur de Europa**

En Europa no tiene una TF intersectorial, más bien planea la cooperación bilateral con seis países Italia, Grecia, Portugal, España, Chipre y Malta. De forma más multilateral en Europa, creó el foro 16+1 China-Europa Central y del Este. Se puede decir que los foros de cooperación que promueve China rivalizan con el marco político defendido por la Unión Europea, tanto en Europa como en su vecindad. En Europa, los chinos no intentan incorporar en este tipo de mecanismos a Francia, al Reino Unido, ni a Alemania. En realidad, quieren reagrupar a países pequeños y medianos que, liderados por China, tenga mayor peso que los grandes, al menos en determinadas áreas. Enfrentados con la oposición de ciertos gobiernos de países europeos particularmente Italia y Bruselas por la posible institucionalización de estos mecanismos de cooperación que no incluyen a la UE y a todos los países Mediterráneos, los chinos han pensado en mecanismos flexibles que atraigan a hombres de negocios y sociedad civil (universidades, think-tanks, ONGs...) más fáciles de comprometer que a los propios gobiernos. Con ello tratan de esquivar a los gobiernos centrales, creando plataformas multilaterales de cooperación en ciertos sectores que consideran clave como el

de telecomunicaciones, comercio electrónico, marítimo o economía verde, representantes de puertos, centros de investigación, etc. No obstante lo anterior, Italia fue el primer país europeo en formar parte de la BRI el 23 de marzo de 2019, pero a día de hoy la Presidente Meloni ha decidido salir del acuerdo al comprobar que China se beneficiaba mucho más que Italia del mismo. Durante la crisis del 2008, Portugal, que tiene relaciones históricas con China por Macao, firmó un MOU de contenido muy vago con China y también actualmente se están retirando del mismo por razón de cohesión con la OTAN y UE. Portugal era la puerta de entrada al comercio chino a una población lusófona de 280 millones de habitantes por todo el mundo y de la golosa recalada logística en las Azores.

### **Las relaciones de China con el Norte de África**

China se relaciona con los países del Norte de África fundamentalmente mediante foros bilaterales, pero desea hacerlo cada vez más por foros multilaterales como el foro de Cooperación China África (FOCAC), creado el año 2000 y el foro de la cooperación Chino-Árabe, nacido en el 2004. La diplomacia bilateral sigue dos modelos, el Partenariado Estratégico (SP), y Partenariados Estratégicos Integrales (CSP). Los SPs no se pueden calificar como alianzas basadas en tratados o coaliciones. Más bien se orientan a la consecución de objetivos en áreas de cooperación económica, cultural, de seguridad y tecnología. Los CSPs suponen un nivel de comunicación institucional a mayor nivel. Un acuerdo CSP debe de estar precedido de confianza política, vínculos económicos profundos, intercambios comerciales, y buenas relaciones en otros sectores. CSPs solamente los tienen con Egipto y Argelia, que son dos potencias medias de notoria importancia regional e internacional. Marruecos tiene solamente un SP.

Los vínculos de China con los países del Norte de África se apoyan en gran medida en el comercio, construcción de infraestructura, incluida la portuaria, el transporte marítimo, la cooperación financiera, en turismo y en manufacturación. Normalmente las relaciones de China con el Norte de África se desarrollan en el marco de su política de no interferencia en los asuntos internos, en claro contraste con los países Occidentales. Pero no hay que olvidar que la no interferencia y neutralidad no siempre son opciones para China. Cuanto mayor sea la participación de China en la región, más activamente será reclamada para resolver las disputas regionales.

- **Relaciones con Egipto y Argelia**

Argelia es el mayor abastecedor de petróleo y gas de Europa, así

como un actor clave económico y de seguridad en la región del Mediterráneo, Norte de África y Sahel. Tiene el mayor presupuesto militar de África, lo que le permite ser proveedor de seguridad regional. Ha mediado en conflictos como el de Mali y Libia, e históricamente es la puerta al resto de África, así como a bloques regionales como la Unión Africana. Argelia es el país con relaciones más estrechas con China. En Argelia, las compañías chinas están interesadas principalmente en la construcción de edificios y en el sector energético. Proyectos como la casa de la Opera, la Gran Mezquita de Argel, y la autopista este-oeste, marcan la actividad de miles de trabajadores chinos que se han establecido en el barrio chino de los suburbios de Argel.

Entre tanto Egipto controla una de las arterias marítimas más importantes del mundo, el canal de Suez, que además se está convirtiendo en el nodo de gas más importante en el Mediterráneo Oriental. También es un proveedor de seguridad regional, con una de las mayores fuerzas armadas de África. Por su parte China es el mayor socio comercial de Egipto. En Egipto los chinos están demostrando creciente interés en construir y financiar proyectos en la nueva capital administrativa, en la zona económica del canal de Suez, y otras zonas industriales del país.

#### • **Relaciones de China con Marruecos**

El SP de Marruecos se firmó en el 2016. La actividad china en Marruecos es sobre todo económica y cultural. La actividad tanto en Marruecos como en Egipto se concentra más en las zonas industriales, zonas libres de impuestos, y centros financieros. En Marruecos se encuentra la zona libre de impuestos del Atlántico en Kenitra, la ciudad financiera de Casablanca y el complejo del Puerto Tanger-Med. En este último complejo, compañías chinas, incluido el gigante de telecomunicaciones Huawei, están considerando establecer centros logísticos regionales. En marzo de 2017, el rey Mohamed VI anuncio planes para establecer la nueva Ciudad Tecnológica Mohammed VI de Tánger, que se espera sea la mayor inversión china del Norte de África y que comprende varias zonas industriales. Para ello varias compañías chinas firmaron un memorándum con el banco marroquí BMCE. La construcción de la ciudad tecnológica comenzó en el 2019. A continuación, varias compañías chinas de automoción como BYD, Citic Dicastal y Nueva Tecnología Aotecar firmaron acuerdos con el gobierno de Marruecos para construir varias plantas de fabricación y montaje de vehículos.

#### **La Unión Europea en el Norte de África**

Por su parte, la UE en su política exterior con la orilla sur, trata de expandir principios como derechos humanos, libertad, el estado de derecho y democracia, lo cual promueve fomentando sus relaciones y mediante el dialogo, pero esto no siempre da los resultados deseados. Los países del sur se arriman al mejor postor, sin decantarse por ninguno manteniendo buenas relaciones con ambos, China y Occidente. En cuanto a las relaciones de China con la UE, China se sujeta a sus principios de no interferencia en sus asuntos internos, y rechaza que la UE le quiera imponer sus valores.

### **El sector de la Defensa chino en el Mediterráneo**

En mayo de 2015 China hizo unas maniobras importantes en el Mediterráneo con los rusos, de 10 días de duración. Fue la primera vez que la marina china se ejercitó en unas aguas tan congestionadas militarmente. China quiere hacer el máximo de ejercicios con el máximo de países para aprender de ellos y adiestrar su marina, y así poder llegar a ser un poder marítimo. Esto lo dice en su libro blanco de la defensa de mayo 2015. En realidad, China y Rusia hacen ejercicios desde el 2012. En septiembre de 2016 en el mar de China del sur, un año después de las maniobras navales del Mediterráneo, y en julio de 2017 en el mar Báltico. Pero poco más.

China es consciente de que debe ser capaz de evacuar sus ciudadanos en el Mediterráneo o en cualquier parte, como lo hizo en el Yemen en el 2015 o Sudán en el 2023. En Libia fueron más de 35.000 al comienzo de la crisis. No hubiera podido hacerlo sin la ayuda de países europeos, especialmente Grecia, el país por el que tuvieron que pasar la mayor parte de los evacuados. China es consciente de que su fuerza naval debe tener presencia para llevar a cabo nuevas evacuaciones. Después de la apertura de una base en Yibuti, no es de descartar que quieran abrir otra nueva en la región del Mediterráneo. China ha hecho algunos ejercicios militares en Medio Oriente y tomo parte en operaciones antipiratería en el Océano Indico, con entidad muy por detrás de la de otros países como Francia, R.U y EE.UU. Las monarquías del golfo, tales como Arabia Saudita y Qatar han trabajado lentamente por darle forma a las relaciones políticas y de seguridad con China, quizás para inquietar a EE. UU, aunque la paridad en la mar con el hegemon global está todavía muy lejos.

### **Consideraciones finales sobre China**

Las inversiones en la región del Mediterráneo son proporcionales a la importancia del mercado europeo en China. El mayor socio comercial

de China es la UE. La reducción de los tiempos de navegación y costes hace que las importaciones chinas tengan un nivel competitivo en el mercado europeo, donde el 80% del tráfico entre China y Europa es por mar. Sin embargo, estas inversiones suscitan fricciones dado su entidad y naturaleza. Hoy en día compañías chinas tienen la capacidad de restringir la entrada en determinados puertos o acceso a ciertos cables submarinos (y por lo tanto acceder a internet) si ellas o el gobierno chino así lo desean, con independencia de la superioridad de la información que le permite su omniubiquidad. Igualmente, su presencia marítima, provoca una serie de cuestiones económicas: el puerto del Pireo como punto de entrada de los productos chinos a Europa, o las inversiones chinas en infraestructura de transporte está empezando a afectar al negocio en otros nodos logísticos y portuarios tradicionales en la zona. Muchos países del Magreb consideran a China como un poder que le sirve como contrapeso para la negociación, ante propuestas de compañías extranjeras, y como contrapeso de la influencia francesa, europea en general y norteamericana. China puede cooperar con Rusia en Oriente Medio en detrimento de EE. UU e intereses Occidentales. Por su parte, Rusia está tratando de incrementar su presencia e influencia en el Oriente Medio. Los países del Norte de África, se abren más y más hacia potencias económicas emergentes como India y Turquía y a actores estatales más orientados hacia la seguridad como Rusia. En la medida que estén ausentes los EE.UU. de la arena internacional y dañe sus propias relaciones con sus alianzas estratégicas con Europa, más rápidamente, China y Rusia ocuparan el vacío de poder. Los chinos tienen la vista puesta en las vías marítimas estratégicas, mercados emergentes, y nuevas alianzas de seguridad y el Mediterráneo tiene todos estos atributos<sup>21</sup> (20)

## Conclusiones

- Los principales contenciosos territoriales de España se plantean en la reivindicación constante de las ciudades de Ceuta y Melilla y en la definición de la ZEE de Canarias y Baleares, debido al reciente posicionamiento de Marruecos y Argelia al respecto. Ese hecho, invita a rescatar el viejo concepto del eje Canarias-Estrecho-Baleares

- Ha de significarse el hecho del excepcional rearme marroquí por sus disputas con Argelia. El momento de más división interna podría

---

(21) ALÁEZ FEAL, Octavio. China en el Mediterráneo, Global StrategyReport, 20/2023

ser un momento peligroso para que se consumase esta amenaza. Por la importancia de África como parte de la llamada *Isla del Mundo*, y las reivindicaciones de Marruecos de parte de nuestra ZEE es recomendable potenciar el componente militar del archipiélago canario, que incluya la construcción de una base aeronaval en Gando.

- Igualmente y ante el cambio de postura del Gobierno con respecto al Sahara, Argelia, se puede considerar también un país no aliado, como lo fue hasta ahora, lo que unido a sus reclamaciones de aguas que afectan al archipiélago balear, la inmigración ilegal desde sus costas y posibles conflictos por la riqueza de las aguas, tanto minerales como pesqueras, obliga a potenciar la presencia de la Armada en el archipiélago balear: mejoras de instalaciones de bases navales y aumento de la presencia de buques y aeronaves. La Alianza, improbable, de Marruecos y Argelia, sería la amenaza más peligrosa.

- El actual conflicto en Israel, afectara, y no positivamente a las relaciones con el Magreb, por la radicalización que dicho conflicto está provocando.

- Toda la orilla sur mediterránea, Magreb y Mashreq, viven momentos de convulsión. Las condiciones socioeconómicas que contribuyeron a la propagación de la *primavera árabe*, siguen existiendo. Se puede afirmar que Túnez, el país donde se originó el movimiento, se encuentra actualmente en una situación que podría provocar una repetición de protestas, por su elevada deuda y mala gestión gubernamental. Egipto tiene también una elevada deuda, poco saneada economía, deficiencia energética, una fuerte oposición interna y alta demografía, 110 millones de habitantes. En el caso de Libia, Rusia, a través de Wagner, puede condicionar el suministro energético a Europa, y desde sus bases aéreas, podría alcanzar objetivos en el S. del continente. Mientras que una revuelta en Túnez sería más probable, en Egipto esta posibilidad sería más peligrosa.

-Lo anterior unido a las rivalidades de Marruecos y Argelia, entre sí, y de ambos con España, obligan a potenciar nuestra inversión en defensa y hacer un seguimiento constante de la evolución de la región Sur del Mediterráneo, que, pese al conflicto en el Este de Europa, debe de ser nuestra primera prioridad.

### 3. LA ESTRATÉGIA COMO FUNDAMENTO

---

Enrique Fojón Lagoa  
*Coronel de Infantería de Marina, retirado*

#### **SÍNTESIS**

*El poder del estado, que emana de la soberanía nacional, se ejerce para colmar y mantener los intereses nacionales. Para ello se emplean los elementos de ese poder: diplomacia, información, capacidad militar y economía/tecnología. La forma en que se organizan esos elementos para su empleo se denomina estrategia. Su concepción y desarrollo para España se denomina Estrategia Nacional de las que se deducen la Estrategia de Seguridad Nacional y la Estrategia de Defensa Nacional.*

**PALABRAS CLAVE:** PODER, SOBERANÍA, INTERÉS NACIONAL, ESTRATEGIA, OBJETIVOS,

#### **De la Estrategia**

Entre las muchas acepciones del término “estrategia” -hoy polisémico- una de las más ajustadas a su significado en relaciones internacionales es “arte de la dialéctica de voluntades que emplean la fuerza para resolver los conflictos” (Beaufre). No obstante, si se entiende por “fuerza” el poder del Estado, no cabe duda de que el ejercicio de éste es necesario para resolver los innumerables conflictos que constantemente genera la relación entre estados -incluso entre socios y aliados- en un mundo competitivo.

Las teorías que conforman la estrategia admiten una serie de premisas que conforman la estructura del concepto:

- El contexto internacional es anárquico, que no quiere decir que sea caótico o desordenado. Por ello existe la soberanía.
- La supervivencia es la primera actividad del estado.
- Los estados son actores racionales.
- Los estados nunca estarán completamente al tanto de las intenciones de otros.

- Los estados dispondrán de capacidades militares para su defensa.

La estrategia es la aplicación de la política o, lo que es lo mismo, la manera de aplicar el poder. El intelecto rige la acción, que es dinámica y adaptativa. El sujeto de la Estrategia, es decir, quien la concibe, formula y conduce es el Estado por la aplicación de las capacidades que conforman los elementos del poder: Diplomacia, información, economía/tecnología y capacidad militar.

Se considera actor estratégico a un actor internacional capaz de producir impacto, por su implantación territorial o influencia en un determinado entorno, sea global o regional. La cualidad esencial de un Estado para producir tal impacto es su voluntad de hacer un uso acertado del poder para alcanzar sus intereses.

La Estrategia Nacional puede definirse como el arte de emplear el poder de la nación para alcanzar objetivos en el exterior congruentes con los intereses nacionales. De la Estrategia Nacional se deducen estrategias particulares, como son la Estrategia de Seguridad Nacional y la Estrategia de Defensa Nacional.

La Estrategia de Seguridad Nacional contiene los criterios de empleo del poder nacional para alcanzar objetivos que permitan afrontar y contrarrestar favorablemente las amenazas, riesgos y desafíos que se ciernen sobre los intereses de seguridad. La Estrategia de Defensa, desarrolla el contexto internacional en cuanto amenazas militares, determina objetivos, diseña la configuración de las capacidades militares y formula el empleo de las Fuerzas Armadas, es el núcleo fundamental y la máxima expresión de la Estrategia de Seguridad Nacional.

Las estrategias, en sus distintas ramas y niveles, guían las políticas y compromisos asumidos por el Estado en escenarios concretos. Así como aquellas se expresan en grandes planteamientos conceptuales dotados de cierta estabilidad, las políticas y compromisos son tan variables como cambiante es la situación internacional.

### **El actor estratégico y el entorno internacional**

Por país se entiende la integración entre la nación y el Estado que la representa. En cuanto a la soberanía, en cambio, está constituida por el conjunto de competencias exclusivas, autónomas y plenas que se ejercen por el Estado en nombre de la nación para alcanzar sus fines comunes. Así, en un país democráticamente constituido como España, ha de distinguirse entre la soberanía nacional que reside en el pueblo español, fuente de legalidad y legitimidad del Estado (art. 1.2 de la Constitución Española), y la soberanía del Estado ejercida

tanto hacia la propia sociedad como en las relaciones internacionales.

Respecto de la soberanía estatal, la exclusividad de las competencias del Estado significa que los órganos de este son los únicos titulares de las competencias que el ordenamiento jurídico, interno o internacional, atribuye o reconoce al país. La autonomía de las competencias en el orden interno significa que los órganos territoriales o locales poseen la capacidad de gestión de los ámbitos competenciales que tienen atribuidas, sin más restricciones que las que corresponden al propio Estado. La soberanía implica la plenitud de las competencias para alcanzar y conservar los intereses nacionales.

### **Los fines de la Estrategia: intereses nacionales y objetivos**

El interés nacional se puede definir como el efecto necesario para establecer la seguridad que garantice la supervivencia, protección, bienestar y progreso de la sociedad nacional, para lo que se constituye en Estado. Estos fines comunes se configuran como una serie de resultados o situaciones generales que se aspira a lograr, se intenta mantener o se pretende mejorar para garantizar la continuidad del Estado. Entre ellos, es forzoso destacar como intereses vitales los que se relacionan con la existencia misma del país, con sus elementos constitutivos, soberanía, honor y valores.

Los intereses nacionales, como efectos, se consiguen y mantienen mediante la consecución de objetivos que pueden materializarse. Por tanto, pueden ser percibidos como tales por la sociedad y los poderes públicos, a los que corresponde su difusión y salvaguarda. Los intereses tienen vocación de permanencia, aunque deben formularse, los objetivos pueden variar en función de la visión estratégica del Gobierno para una determinada situación.

### **Los medios de la Estrategia: políticas y compromisos**

La Estrategia, como la modalidad de empleo de los componentes del poder nacional, tiene que ser posible, adecuada y practicable. Entraña un ajuste entre fines y medios que, como un balance contable, siempre tiene que ser equilibrado. Lo contrario sería aceptar la derrota de antemano. Si son fines de la Estrategia los intereses nacionales y los objetivos estratégicos que de ellos se deducen, medios son las políticas concretas que se aplican haciendo uso de recursos de todo orden. Más allá del límite de los recursos materialmente disponibles, el Estado deberá asumir compromisos, que son los vínculos y

presunciones que amplían el poder nacional en la medida necesaria. Tal es la finalidad de las alianzas, asociaciones y coaliciones.

En cuanto a los recursos nacionales, se añan varios aspectos que han de considerarse de manera conjunta debido al importante cambio de paradigma internacional que se está produciendo. Por una parte, se demuestra, tal y como ya escribió Adam Smith en 1776, que las naciones se apoyan en tres pilares básicos: el potencial económico, la posesión de bienes estratégicos y su poder militar. En otras palabras, la conjunción de dichos ámbitos otorga una mayor o menor capacidad de influencia internacional a un país y, consecuentemente, expresa su situación interna en relación con la cohesión nacional. Por otro lado, las debilidades en uno o varios de esos ámbitos imponen restricciones crecientes de protagonismo en el concierto internacional, obligando a mantener posiciones más tibias basadas en la propia debilidad.

La finalidad de la Seguridad y Defensa españolas, es promover y proteger los intereses nacionales: la soberanía, la seguridad y la prosperidad del pueblo español, garantizando la seguridad de las fronteras y la protección de la ZEE.

El poder Militar es uno de los cuatro componentes del Poder Nacional, junto al Diplomático, Informativo y Económico/tecnológico. Su empleo se inscribe en la Estrategia de Defensa Nacional que define los objetivos, designa los medios y modos de empleo para obtener y asegurar los objetivos estratégicos.

Junto con el espacio y el ciberespacio, España deberá disponer de las capacidades necesarias para influenciar en la gestión del ámbito marítimo, factor esencial para favorecer la conectividad y la prosperidad globales. Mantendrá la seguridad marítima, colaborará el mantenimiento del medio ambiente y protegerá el comercio.

España debe apoyar un orden internacional abierto y estable de cooperación reforzada y competición, basado en el derecho internacional que reconoce los intereses y aspiraciones legítimos de todos los países, lo que constituye un "interés básico" de la estrategia de España, junto con nuestros intereses nacionales fundamentales. Los criterios a adoptar en este ambiente estratégico establecen las "formas" a través de las cuales España perseguirá estos "fines", como marco para definir su Estrategia:

- Influir en la configuración del entorno internacional. Esta forma compromete a España a dar forma, equilibrar, competir y cooperar en los principales ámbitos de la competición sistémica, colaborando con los que apoyan un orden internacional abierto y estable, así

como la protección de los bienes públicos mundiales.

- Disuadir, defender y competir en todos los dominios. Esta forma refuerza el cambio de rumbo hacia un enfoque integral de la disuasión y la defensa, para contrarrestar tanto las amenazas estatales como los desafíos de seguridad transnacional. La OTAN debe estar en el centro de este esfuerzo, contemplando la totalidad del espectro de amenazas. Dada la fluidez del contexto, será necesario colaborar con otras instituciones fuera del área OTAN.
- Anular vulnerabilidades mediante resiliencia. Se articularán campañas a largo plazo para abordar las carencias y disfunciones que dejan a España expuesta a crisis y a la acción de actores hostiles.
- Generar ventaja estratégica. Mediante el refuerzo y ampliación de la capacidad relativa de España para alcanzar nuestros objetivos en comparación con los competidores.

En el contexto descrito, adquiere especial relevancia el factor tecnológico como nudo gordiano de expansión y crecimiento económico, así como de influencia geopolítica y de mejora de las capacidades competitivas en general, muy particularmente de las militares. Ante un panorama internacional globalizado se torna indispensable la anticipación y la proactividad por parte de los servidores públicos con el fin de poder afrontar los desafíos y amenazas que deparan los nuevos tiempos.

### **Retos que debe afrontar España**

En el tablero geopolítico de los próximos años, las guerras convencionales probablemente, seguirán siendo la excepción. No se está ante una novedad sino, a lo sumo, ante la constatación de una hipótesis de trabajo que viene empleándose desde la fase final de la Guerra Fría. Pero la disminución exponencial de las guerras convencionales no implica su desaparición; la de Ucrania muestra la probabilidad de este tipo de conflictos, aunque es muy probable que incluyan elementos de guerra híbrida. Tampoco implica la ausencia de las desavenencias entre estados o entre grandes potencias, ni mucho menos la desaparición de otras formas de violencia organizada en la era global.

Esto requiere comentarios adicionales. Por un lado, el modo de resolver las diferencias entre Estados más o menos poderosos ha venido adoptando formas menos kinéticas, con una creciente relevancia para las actuaciones en zona gris, con impacto en el

ciberespacio, en las redes sociales (operaciones de desinformación) y, en general, en las narrativas, tratando de influir en los entornos cognitivos, llegando al control reflexivo sin necesidad de emplear la fuerza. Eso es cada vez más frecuente cuando los actores en liza son estados temerosos de cruzar esas líneas rojas que pueden provocar escaladas. Es el escenario típico tanto en Europa como en Asia, a partir de la relación entre los EE. UU., Rusia y China, generalmente a tres bandas, sin perjuicio de la relación entre Rusia y China, que puede llegar a constituir, según hemos visto en la guerra de Ucrania, una alianza. Todo ello influye a España dada la condición de aliada de los EE. UU., miembros de la OTAN ya que, por ello, está en el punto de mira de esas potencias alternativas.

Por otro lado, los conflictos de baja o media intensidad sí pueden conocer escaladas bélicas, en forma de guerra híbrida. La capacidad para influir en entornos cognitivos ajenos puede ser un fin en sí mismo, pero también puede preparar el terreno, pensando en generar un entorno más favorable para una confrontación armada futura, aunque no sea una guerra convencional. A su vez, se han multiplicado los actores capaces de emplear armas de todo tipo, integrando nuevas tecnologías.

Lo que apenas ha cambiado desde el final de la Guerra Fría es el temor a la confluencia de radicalismos ideológicos o religiosos que abrazan el terrorismo como *modus operandi* con la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, o no) en entornos en los que prima el vacío de poder (porque abundan los Estados frágiles o fallidos). El Sahel es una zona especialmente propensa a ello, y por contagio, eso puede llegar al Magreb, con el que tenemos fronteras terrestres y marítimas. A su vez, la confluencia de estos factores debería ser argumento suficiente para que la OTAN se implique en el Mediterráneo Occidental, teniendo en cuenta la ya citada presencia china y rusa en la zona. En tercer lugar, en un mundo en el que prima la interconexión económica deberían gozar de especial protección los *global commons*. Sin embargo, las comunicaciones a escala global siguen generando discusiones acerca de cómo gestionar su acceso y su aprovechamiento.

Cualquier pequeño incidente en las proximidades de un *choke-point* puede tener consecuencias económicas y geopolíticas de gran enjundia. Máxime si se prolonga durante algunos días. El estrecho de Gibraltar pertenece a esta categoría y nos incumbe directamente. En condiciones normales, todas las grandes potencias están comprometidas en mantener abiertos esos espacios, ya que sus economías

también están interconectadas. Ahora bien, esa posibilidad no agota las existentes: ese problema podría ser provocado intencionadamente por otro Estado, ya sea porque es menos dependiente de esa ruta o porque dispone de alternativas a la misma.

Estas situaciones también podrían ser provocadas por algún grupo terrorista con poco que perder, e incluso podrían ser consecuencia de alguna catástrofe natural o de algún accidente no intencionado de grandes proporciones. En todos esos casos, es preciso dotarse de una estrategia que integre esos diversos riesgos. A su vez, de ahí debe surgir la doctrina adecuada para enfrentarlos, así como los medios que lo hagan posible. Pero la situación no solo está cambiando en el plano geopolítico, también lo hace en su traducción operativa.

En cuestión de unas décadas se habrá pasado de la necesidad de actuar en operaciones de carácter conjunto (que exigen la coordinación de los dominios aéreo, naval y terrestre) a entornos multidominio. Lo que implica potenciar el dominio del ciberespacio y añadir el dominio espacial. Todos ellos deben orientarse a desplegar sus efectos no solamente en una dimensión física, sino también en los entornos virtuales y cognitivos en los que ya nos movemos habitualmente. Por consiguiente, es perentorio desarrollar todos los análisis y definir las respuestas oportunas atendiendo a dicho entorno multidominio.

Por todo lo anterior, es fundamental dotarse de la panoplia más amplia posible de capacidades, para obtener fuentes para la inteligencia, así como de mejores capacidades para operar en el campo electromagnético. Incluyendo, en ambos casos, capacidades de contrainteligencia y de guerra electrónica. Se trata de déficits a resolver de modo perentorio, mientras que la evaluación correcta de la amenaza planteada debe marcar la concreción de las propuestas de modernización que se vayan planteando.

Las teorías de la disuasión han evolucionado para adaptarse a escenarios tan complejos como los que acechan. Su definición se mantiene inalterable, y conviene no perderla de vista. Se trata de convencer a un enemigo de que, o bien no obtendrá los beneficios esperados de una agresión; o bien, aunque se obtengan, los costes que tendrá que soportar serán tan cuantiosos que los éxitos alcanzados dejarán de ser razonables. Por consiguiente, la base de cualquier disuasión que se precie es la negación del éxito, o la imposición de costes para que, de un modo u otro, el potencial agresor no consuma su agresión.

Partiendo de esta base, las adaptaciones necesarias cambian en función de la naturaleza de las amenazas. Una disuasión que no sea capaz de adaptarse, deja de ser creíble, y cuando eso sucede, deja de hacer su función. Por ese motivo, es coherente que las profundas alteraciones del orden existente tengan su reflejo en la teoría de la disuasión aplicable en cada contexto. A partir de esta premisa, en los últimos años han aparecido dos enfoques que merecen atención. Por una parte, la teoría de la Comprehensive Deterrence, especialmente adaptada a los escenarios en zona gris. Por otra parte, la teoría de la Integrated Deterrence, con pretensiones de abordar la panoplia más amplia posible de conflictos.

La primera de esas teorías, cuyo fundamento radica en la necesidad de no pensar de manera lineal, ni asumiendo como únicas amenazas a disuadir aquellas que tienen carácter kinético, vinculadas a guerras convencionales. El énfasis se sitúa en los aspectos «cognitivos» y «morales» del conflicto, así como en los económicos o en los relacionados con la política de alianzas de quien genera una amenaza y debe ser disuadido. La segunda de esas teorías es más completa. Todavía está en fase embrionaria, pero ya ha sido referida en documentos oficiales de los EE.UU. La disuasión integrada apunta a la necesidad de combinar un abanico de opciones que puedan disuadir en el espectro más amplio del conflicto. Desde la zona gris, con especial énfasis en su variante de la subversión, hasta el ámbito estratégico, incluyendo la disuasión nuclear. Por ello, incorpora un abanico de instrumentos que abarca, como no puede ser de otro modo, el instrumento militar convencional, pero también elementos basados en las alianzas internacionales o en la economía (no solamente referidos a sanciones, sino también a las ayudas al desarrollo). Todo ello asumiendo que el entorno en el que nos movemos es multidominio.

En todo caso, en este nuevo paradigma lo importante no es la yuxtaposición de medios, muy al contrario, la integración de todos ellos en un mismo escenario de conflicto, previendo escaladas, asumiendo que muchos de ellos no tendrán que ver con guerras convencionales y advirtiendo que debe repensarse el papel de las armas nucleares más allá de la Mutual Assured Destruction (MAD) que es, a todas luces, una teoría superada.

Por último, también se ha podido constatar la importancia de trabajar con métodos y técnicas que propicien una mirada adaptada a las necesidades de nuestro país, partiendo siempre de la realidad. Un enfoque como el DIME, que incorpora algunos de los más im-

portantes instrumentos de poder (Diplomacia, Inteligencia, Militar y Economía) o, en su caso, alguna versión mejorada del mismo, que provisionalmente se podría denominar DIME «plus», puede ser una herramienta útil para elaborar buenos análisis, así como buenas propuestas de solución.

Asimismo, técnicas de análisis como el Net Assessment, también aplicadas en países como los EE.UU. desde hace décadas, aportan una flexibilidad y una capacidad de prospectiva muy necesarias. La posibilidad de establecer las reformas orgánicas y doctrinales pertinentes para que esos instrumentos pueden ser empleados eficazmente, su sistematización, constituye una necesidad con el fin de mejorar la capacidad de respuesta a la complejidad del mundo actual y futuro.

### **Bibliografía**

WALTZ, K. (1979) *Theory of International Politics*. New York: Random House.

WILLIAMS, Michael C. *What is the National Interest? The Neoconservative Challenge in IR Theory*. *European Journal of International Relations* 11, no. 3 (2005): 307-37.

CARR E. H. (1940). *The twenty years' crisis 1919-1939; an introduction to the study of international relations*. Macmillan

MORGENTHAU, Hans J. *Politics among Nations. The struggle for Power and Peace*. Borzoi Book 1948. New York.

WALTZ, K. *Man, the State and War*. Columbia University Press. New York 1959.



## 4. ALGUNOS ELEMENTOS DE LA ESTRATÉGIA

---

Enrique Pérez Ramírez  
Vicealmirante, retirado

### *SÍNTESIS*

*Una buena estrategia es aquella de la que puede deducirse la fuerza necesaria para implementarla y, además, que ésta sea asumible con el esfuerzo que realizamos en personal, industria y presupuesto. El alcance estratégico de la fuerza naval debe decidirse a nivel estratégico y no como parte del planeamiento de fuerza, al igual que nuestro nivel de vinculación con la OTAN, que debe tener muy en cuenta la posibilidad de tener que solicitar apoyo aliado para afrontar la llamada “amenaza no compartida”*

**PALABRAS CLAVE:** ESTRATEGIA, ALCANCE ESTRATÉGICO, OTAN, AMENAZA

NO COMPARTIDA,

### **Introducción**

Si España quiere disponer de una Armada eficiente a medio o largo plazo, debe disponer de una buena estrategia. Una estrategia es buena si de ella puede deducirse la fuerza necesaria para su implementación y es mala si no lo permite.

Una buena estrategia debe definir los intereses nacionales y analizar las amenazas a que están sometidos estos intereses. El escenario estratégico es cambiante, al igual que nuestros intereses, por lo que la estrategia debe adaptarse a estos cambios a su misma velocidad.

La estrategia debe, además, establecer líneas de acción para defender nuestros intereses de esas amenazas y aquí se abre un amplio abanico de posibilidades.

Los intereses nacionales se defienden mediante múltiples y diversos medios, entre los que destacan los políticos, económicos

y militares, quedando los medios militares como un recurso último, a emplear para la defensa de nuestros intereses vitales, cuando todos los demás medios han fallado. Los medios a emplear pueden ser nacionales o puede aportarlos, al menos parcialmente, una organización multinacional o alianza a la que se pertenezca. Debe tenerse en cuenta que los intereses nacionales incluyen no solamente la defensa del territorio nacional, sino también otros fuera del territorio nacional, entre los que, en el caso de España, destacamos la pesca y el tráfico marítimo.

Los medios militares son muy onerosos y pocos estados pueden mantener permanentemente fuerzas desplegadas en el mundo entero. De hecho, una definición de superpotencia es aquel estado que puede defender permanentemente sus intereses por sí sólo en el mundo entero, incluso si esa defensa requiere medios militares.

España no es una superpotencia, sino una potencia media y, como el resto de potencias medias, no puede desplegar fuerzas militares para realizar cualquier tipo de operación en cualquier lugar del mundo, y mucho menos, mantener esos despliegues durante mucho tiempo. En el caso de tener que defender intereses nacionales por medios militares en teatros muy alejados de nuestro territorio, en especial si lo hacemos de forma autónoma y no como parte de un esfuerzo internacional, el medio más natural a emplear es la fuerza naval, por ser más fácilmente desplegable que fuerzas terrestres o aéreas, no requerir autorizaciones de terceros, permitir larga permanencia, discreción, gradación de la respuesta, etc. Esto no quiere decir que esos despliegues sean baratos ni que no requieran una gran capacidad logística, que puede ser muy sustancial para distancias grandes. De hecho, los únicos estados europeos que, de momento, tienen capacidad de desplegar fuerzas navales de gran entidad en el océano Pacífico, son Francia y el Reino Unido<sup>1</sup>, aparte de Rusia que tiene costa y bases navales en dicho océano.

El primer dilema que se plantea al diseñar la estrategia nacional es, por lo tanto, hasta qué distancia necesitamos desplegar fuerzas navales para la defensa de nuestros intereses, ya que esa distancia va a jugar un papel fundamental tanto en el número y el tipo de unidades que vamos a necesitar, como en el apoyo logístico necesario.

---

(1) Para tener una estimación de lo que implica estar presente como actor estratégico en el escenario Asia-Pacífico, puede consultarse CHALK, Peter. The United Kingdom's Indo-Pacific Engagement. War on the Rocks, november 30, 2023. Puede consultarse en <https://warontherocks.com/2023/11/the-united-kingdoms-indo-pacific-engagement/>

Por ejemplo, si quisiéramos operar con submarinos en el Pacífico, necesitaríamos submarinos de propulsión nuclear. Si quisiéramos emplear fuerzas de gran capacidad de combate en varios teatros alejados simultáneamente (aparte de las necesarias para la seguridad marítima), necesitaríamos muchas más unidades logísticas que si nos autolimitásemos a un sólo teatro.

La defensa de nuestros intereses en teatros muy alejados puede hacerse por medios políticos y económicos con relativa facilidad. Si hay que emplear medios militares el tema se complica, porque el esfuerzo necesario para realizar esos despliegues puede ser enorme. Ya indicamos que, para estas misiones, lo más lógico es emplear medios navales, pero, incluso en este caso conviene analizar las alternativas.

Ante incidentes muy frecuentes que afecten, por ejemplo, al tráfico mercante o a la pesca, lo normal es que se vean afectados varios países, por lo que podría tomarse la decisión estratégica de defenderlos mediante las fuerzas multinacionales que se establezcan, como se ha hecho con la piratería en aguas de Somalia (Operación Atalanta), o podría tomarse la decisión estratégica de emplear siempre fuerzas navales españolas. La diferencia es que la fuerza necesaria para implementar la segunda estrategia es mucho más grande que la que precisa la primera y si nuestros intereses se ven amenazados simultáneamente en distintas áreas muy alejadas entre sí, puede ser absolutamente inviable.

Ante incidentes esporádicos no cabe más que una presencia permanente cercana que permita llegar al lugar en tiempo útil, lo que es posible en teatros cercanos y, prácticamente imposible en teatros alejados.

En todo caso, siempre habrá que asumir algunos riesgos porque no se pueden tener fuerzas desplegadas en todas partes todo el tiempo, y siempre son más difíciles y requieren muchos más medios los despliegues en teatros lejanos que en teatros cercanos.

### **Alcance estratégico**

El alcance estratégico (Reach) es la distancia desde nuestras bases a la que debemos poder realizar operaciones navales, para defender adecuadamente nuestros intereses. Este alcance depende de los intereses a defender, puede ser diferente para cada tipo de operación y para cada nivel de conflicto, y exige una logística adecuada para sostener las operaciones a esa distancia el tiempo necesario.

Es fundamental disponer de una clara definición de los intereses nacionales y, dentro de ellos, de los intereses vitales y, a partir de

ella, la estrategia debe considerar si se van a emplear o no, medios militares ante incidentes aislados muy lejanos o, de forma más precisa, qué riesgos se asumen al establecer unas capacidades navales que, necesariamente, van a tener un alcance estratégico limitado.

En este estudio, consideraremos los niveles de conflicto y tipos de operación descritos en el libro "*Estrategia Marítima para Potencias Medias*" del VA Hill<sup>2</sup>, que pueden resumirse en los siguientes:

Nivel de conflicto	Tipos de operación	
	Uso del mar	Denegación del uso
Condiciones normales	Presencia	Policía marítima
	Vigilancia	
Baja intensidad	Demostración de derechos	Operaciones contraterroristas
	Demostración de resolución	Control de la inmigración ilegal
	Evacuación de nacionales	Operaciones contra la piratería
		Protección de instalaciones Off-shore
Alta intensidad	Protección del tráfico marítimo, con oposición	Denegación de tránsito al tráfico marítimo
	Desembarco anfibio	Denegación de áreas marítimas
	Bombardeo de costa	
	Combate naval	
Guerra general	Igual que en alta intensidad	Igual que en alta intensidad

Las condiciones normales no son nunca un estado de paz perfecta, sino uno en el que las tensiones se mantienen controladas y el uso de la fuerza se limita al establecido internacionalmente para la policía marítima. Los conflictos de baja intensidad son limitados en objetivo, alcance y área, y en ellos pueden ocurrir actos esporádicos

(2) HILL, J. R. *Maritime Strategy for Medium Powers*. Routledge Library Editions: International Security Studies. 1986.

y contenidos de violencia por ambas partes, con empleo únicamente de armamento ligero para autodefensa, siguiendo los principios de necesidad y proporcionalidad. Se aplican reglas de enfrentamiento. Los conflictos de alta intensidad implican enfrentamientos organizados de unidades navales y/o aeronaves con empleo de armamento pesado. También están limitados en objetivo, alcance y área y suelen producirse combates navales. La guerra general es un conflicto entre dos superpotencias con sus aliados, que puede escalar llegándose al empleo del arma nuclear. En caso de guerra general, los aliados únicamente proporcionan una contribución a su superpotencia aliada, que llevará por sí misma el grueso de las operaciones.

Como hemos visto, uno de los elementos fundamentales de la estrategia naval de una potencia media, como España, es determinar el alcance estratégico que se pretende para cada nivel de conflicto y tipo de operación, que podría ser el siguiente:

En condiciones normales, España, en el futuro contemplado en esta Visión, deberá ser capaz de mantener una presencia esporádica de unidades navales en el mundo entero, así como de ejercer sus obligaciones de policía marítima en sus espacios de soberanía y jurisdicción. El alcance estratégico necesario para las operaciones de vigilancia, que incluyen la adquisición de inteligencia, puede variar en función de las necesidades estratégicas, pero, en todo caso, será mayor que el límite de nuestra Zona Económica Exclusiva alcanzando, como mínimo, el Mediterráneo Occidental y el Atlántico Oriental entre la Península y el Golfo de Guinea y, eventualmente más allá durante un tiempo limitado. El hecho de no disponer de "territorios de ultramar", permite adoptar, para operaciones nacionales, este alcance estratégico limitado. En el ámbito multinacional, por el contrario, España deberá poder participar, además, en operaciones de vigilancia de larga duración a distancia estratégica, por ejemplo, en todo el Atlántico Norte y el Mediterráneo, el Índico Occidental, el suroeste de África o el Caribe.

El alcance estratégico para conflictos de baja intensidad, dependerá de la localización geográfica de los focos de terrorismo, piratería u otros conflictos que queramos contrarrestar, pero con la previsión de esta Visión, debe ser similar al establecido para operaciones de vigilancia, tanto para operaciones nacionales (corto o medio alcance y, eventualmente y por cortos periodos de tiempo, más allá para afrontar conflictos de pesca, evacuación de no combatientes, etc.) como multinacionales (largo alcance). Este alcance determina en gran medida el número y tipo de unidades que se requiere, así como

la capacidad logística necesaria. No se debe planear una fuerza capaz de realizar estas operaciones a una distancia determinada, sin planear al mismo tiempo la capacidad logística y de mando y control necesaria para apoyarla a esa distancia.

Antes de hablar del alcance estratégico para conflictos de alta intensidad, conviene recordar que las fuerzas necesarias para afrontar este tipo de conflictos son muy diferentes a las que se precisan para conflictos de baja intensidad. Estas diferencias son fundamentalmente dos: En primer lugar, el armamento, ya que deben disponer de una capacidad tanto ofensiva como de autodefensa muchísimo mayor y no necesitarán, en general, armamento de efectos limitados, como artillería de calibres pequeños que, sin embargo, es fundamental para los conflictos de baja intensidad, en los que la graduación de la respuesta es fundamental. La segunda diferencia es que precisan de una logística muchísimo mayor, ya que, además de combustible y víveres, necesitarán reposición frecuente de munición, incluidos torpedos y misiles, así como drones de todo tipo, reparaciones urgentes y relevos de personal para cubrir bajas.

En operaciones multinacionales, la logística es, en general, responsabilidad de cada aliado pero, para conflictos de alta intensidad, la fuerza naval dispondrá, en general, de una logística muy superior a la que podamos aportar con medios puramente nacionales. Esto no nos exime de disponer de una logística propia muy potente para estos conflictos, ya que hay elementos, como el personal, que no quedan cubiertos por la logística de la fuerza multinacional. Igualmente ocurre con aquellos equipos de desarrollo y fabricación nacional o, en general, aquellos que requieran elementos (repuestos, munición, combustible, etc.) no cubiertos por la logística de la fuerza multinacional, y que se montan en nuestros buques como parte del esfuerzo de potenciación de la industria nacional.

Hechas estas aclaraciones, pasaremos a ver los conflictos de alta intensidad. Para éstos, el alcance estratégico depende fundamentalmente de la localización de las principales amenazas que se puedan materializar. De acuerdo con el Escenario previsto en esta Visión, las amenazas más importantes que tendremos desde el punto de vista nacional, por afectar a la propia integridad territorial, se localizarán, como ahora, cerca de nuestras costas, al sur de la Península y alrededor de las islas Canarias, por lo que la Armada futura, para tener una fuerza que persiga la excelencia, deberá disponer de una potente fuerza naval capaz de operar de forma autónoma con una capacidad de combate adecuada para contrarrestar esas amenazas, pero

a la que le bastará un alcance estratégico pequeño, dada la limitada capacidad de nuestros posibles oponentes para atacar intereses españoles en áreas muy alejadas, que también son muy alejadas para ellos. En el caso de operaciones en el Atlántico oriental, la existencia de una gran base naval en Canarias, reduciría enormemente el alcance estratégico necesario para operaciones de control del mar y proyección sobre tierra en la costa africana.

En relación con una de las amenazas de las que más se habla habitualmente, que es la que afecta a la seguridad del tráfico marítimo, hay que tomar una importante decisión relativa al alcance estratégico. Podríamos considerar que es altamente improbable que esta amenaza se deba a nuestros posibles adversarios a los que tengamos que enfrentarnos con medios propios (la "amenaza no compartida"), al menos a gran distancia de sus bases y, por lo tanto, de nuestras costas. La amenaza al tráfico a grandes distancias de nuestras costas, cuando exista, será, por lo tanto, una amenaza compartida con nuestros aliados y se afrontará en el ámbito multinacional. La seguridad del tráfico cercano a nuestras costas, incluyendo las aproximaciones a nuestros puertos, siempre será una responsabilidad nacional.

Estas consideraciones, que son de carácter estratégico, tienen una enorme influencia en la determinación de la fuerza necesaria y, si la estimación sobre la capacidad de nuestros posibles adversarios, fuera errónea, nos podríamos ver en serios apuros. Si, por el contrario, consideramos que necesitamos un gran alcance estratégico para proteger a nuestro tráfico, o para otras necesidades operativas, podremos encontrarnos con que no tenemos capacidad suficiente para ello. La única solución realista a este dilema es la aceptación de un determinado nivel de riesgo para nuestro tráfico, mayor cuanto menor sea el esfuerzo que se dedica a la defensa nacional y, en especial, a la Armada. Debe tenerse en cuenta que las operaciones de protección al tráfico suelen ser prolongadas en el tiempo, y sostenerlas adecuadamente a gran distancia de nuestras bases puede requerir unas capacidades inalcanzables.

Distinto es el caso para las amenazas que nos acechen como parte del bloque occidental, al que pertenecemos. Estas serán de ámbito global y pueden requerir acciones navales en cualquier lugar del mundo. La OTAN solicitará a los aliados una contribución de fuerzas adecuada para afrontar estas amenazas y lo hará de acuerdo con las capacidades de cada uno y aquí es donde se nos presenta el segundo elemento que debe resolver nuestra estrategia. ¿Cuál es la capacidad que la OTAN nos debe apreciar para solicitarnos unidades navales

más o menos potentes y numerosas?

A veces se habla del "lugar que nos corresponde en el mundo", pero eso no existe. No existe un lugar que se pueda adjudicar objetivamente a cada país. El lugar que ocupemos realmente en el mundo será el que, a la vez, queramos y podamos ocupar. Las pretensiones pueden ser muy libres, pero la capacidad tiene límites. Hablando de capacidades militares y, específicamente, de capacidades navales, estas serán mayores o menores, según el esfuerzo que se haga en personal, industria y presupuesto. Este esfuerzo es el que se puede percibir y, por lo tanto, es la medida que empleará la OTAN para solicitarnos unas fuerzas navales más o menos potentes. Una medida algo tosca de este esfuerzo es el porcentaje del PIB que se dedica a Defensa.

Decíamos al inicio de este trabajo que una buena estrategia es aquella de la que puede deducirse la fuerza necesaria para implementarla. Ahora podemos matizar más. Si nuestra estrategia requiere una fuerza notoriamente superior a la que podemos (o queremos) obtener y sostener, la estrategia seguirá siendo mala. Una segunda cualidad de una estrategia, para ser buena, es, por lo tanto, que la fuerza necesaria para implementarla, sea asumible con el esfuerzo que realizamos en personal, industria y presupuesto. Si no es así, caben dos tipos de ajustes: incrementar el esfuerzo o reducir las metas. Si nuestra estrategia es ambigua (de ella no se puede deducir la fuerza necesaria) o está muy desequilibrada en relación con el esfuerzo que queremos hacer (la fuerza necesaria no es sostenible), es una mala estrategia.

Sabemos que los intereses nacionales se defienden mediante una variedad de medios y también, que la estrategia debe definir dónde queremos estar en la escena internacional. Estos deseos se materializan mediante la Acción Exterior del Estado. Esta acción viene dirigida fundamentalmente por la diplomacia pero, a veces, es necesario llegar al empleo de la fuerza realizando, por ejemplo, operaciones de demostración de derechos o de demostración de resolución. Cuando estas operaciones deben realizarse en teatros alejados de nuestras bases, el medio fundamental a emplear es, nuevamente, la fuerza naval. Las características de la fuerza naval de permanencia, flexibilidad, autonomía, capacidad de proyección, etc, la hacen idónea para este tipo de misiones. Por ello, la fuerza naval debe tener, dentro de las Fuerzas Armadas, una entidad mayor, cuanto mayor se quiera que sea la Acción Exterior del Estado.

## Organizaciones internacionales

En el largo plazo contemplado en esta Visión, consideramos que subsistirán las actuales organizaciones internacionales de seguridad y defensa, en particular la ONU, la OTAN y la Unión Europea.

Una de las conclusiones a las que llegamos en el análisis anterior sobre alcance estratégico es que las capacidades que nos va a solicitar la OTAN para afrontar conflictos tanto de baja como de alta intensidad, son mucho mayores que las que necesitamos para afrontar conflictos puramente nacionales (los que deriven de la "amenaza no compartida").

Hemos considerado hasta ahora las aportaciones que deberíamos realizar a la OTAN (y/o a otras organizaciones o coaliciones) para lo que podríamos llamar la "defensa de Occidente" o, como se le suele llamar también, la defensa contra la "amenaza compartida". Nos queda por tratar el apoyo que nos pueden proporcionar nuestros socios y aliados para nuestra "amenaza no compartida", así como el apoyo que deberíamos proporcionar a esos mismos socios y aliados para "sus amenazas no compartidas".

Si utilizamos la expresión "amenaza no compartida", podemos caer en la simplificación de que, en ese caso, estamos solos y no debemos esperar ayuda de nadie, pero eso no es cierto. La estrategia española debe analizar, además de la defensa contra amenazas comunes con nuestros socios y aliados y la defensa con medios propios contra la llamada "amenaza no compartida", qué apoyos esperamos recibir de éstos en el caso de conflictos estrictamente nacionales.

España está en organizaciones internacionales de seguridad, básicamente porque esta pertenencia refuerza la seguridad nacional, al proporcionarnos apoyo en caso de crisis, aunque los apoyos concretos haya que negociarlos en cada caso. Incluso en el caso de una agresión a un aliado que se declare por la OTAN "de artículo 5", los apoyos que recibirá ese aliado no son automáticos. El artículo 5 dice que cada Parte ayudará a la Parte atacada adoptando "de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue

necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada”<sup>3</sup>. Los apoyos hay que negociarlos siempre.

Este apoyo puede ser muy variado, desde apoyo político, pasando por apoyo logístico mediante suministro de material, combustible, municiones o repuestos, hasta apoyo militar directo.

El apoyo político es fundamental, tanto de cara a posibles reacciones de terceros, como para concretar apoyos materiales dentro de la propia Organización, y también puede materializarse no proporcionando apoyo material o de cualquier otro tipo a nuestro adversario. Esta última modalidad de apoyo puede ser especialmente crítica de cara a posibles conflictos en nuestra vecindad meridional en el largo plazo de esta Visión, si descuidamos nuestra posición política en la OTAN y en otras alianzas y coaliciones de las que formemos parte. Por eso es de capital importancia valorar correctamente nuestra posición y nuestras aportaciones a la OTAN y a la UE en cada caso que se nos plantee, dedicando tiempo, esfuerzo, constancia y credibilidad a colocarnos en una posición favorable ante una eventual necesidad de apoyos.

En relación con los posibles conflictos en nuestra frontera sur, conviene hacer un comentario. Se dice reiteradamente desde hace muchos años que la OTAN no nos protege de una posible agresión a Ceuta y Melilla, porque no están cubiertas por el artículo 5 del Tratado de Washington, debido a que éste sólo se aplica en el “área

---

(3) Tratado de Washington, artículo 5: Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia, serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

OTAN" definida en el artículo 6 del mismo tratado<sup>4</sup>. Eso es cierto, pero también lo es que la OTAN ha realizado multitud de operaciones "fuera de área", en Balcanes, Afganistán, etc. para contrarrestar riesgos menos directos para la Alianza que el que podría suponer un conflicto armado en Ceuta y Melilla, que podría extenderse fácilmente al territorio peninsular, convirtiéndose en un ataque de artículo 5. También conviene recordar, ya que este estudio se refiere específicamente a fuerzas navales, que éstas sí están amparadas por el artículo 5 cuando operen en el Atlántico al norte del trópico de Cáncer y en el Mediterráneo, al estar incluidas expresamente en el artículo 6.

Incluso sin el amparo del Artículo 5, un problema serio en Ceuta y Melilla supone una crisis en la inmediata vecindad del "área OTAN" y el vigente Concepto Estratégico de la OTAN indica que "Nosotros continuaremos trabajando para prevenir y responder a las crisis cuando éstas tengan la posibilidad de afectar a la seguridad de la Alianza<sup>5</sup>". Tras la guerra de Ucrania es posible que éste compromiso se acentúe. Igualmente, la UE, que no tiene limitación de área para comprometerse, podría disponer en el futuro de medios militares y logísticos adecuados para proporcionar una ayuda sustancial.

La seguridad que nos proporcionan las organizaciones internacionales de seguridad y defensa tiene también su contrapartida. España se compromete a proporcionar ayuda a otros socios o aliados en caso de que la necesiten. Es el caso actual con los despliegues de fuerzas militares españolas en Turquía o en Europa del Este y, con seguridad, se requerirán más despliegues en el medio y en el largo plazo objeto de esta Visión. Se nos solicitarán fuerzas a disposición de la Alianza en distintos grados de alistamiento, y algunas de esas fuerzas, como hemos visto, no serán necesarias para afrontar crisis o conflictos con medios propios. La estrategia

---

(4) Tratado de Washington, artículo 6: A efectos del artículo 5, se considerará ataque armado contra una o varias de las Partes, el que se produzca:

- Contra el territorio de cualquiera de las partes en Europa o en América del Norte, [contra los departamentos franceses de Argelia], contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo la jurisdicción de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.
- Contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las Partes que se hallen en estos territorios, así como en cualquier otra región de Europa en la que estuvieran estacionadas fuerzas de ocupación de alguna de las Partes en la fecha de entrada en vigor del Tratado, o que se encuentren en el Mar Mediterráneo o en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.

(5) CE 2022, párrafo 35 (traducción del autor)

debe valorar cuidadosamente esta contribución, que nos supone una carga, pero que también tendrá la correspondiente valoración si, en alguna ocasión, tenemos que solicitar apoyo aliado. Y también debe considerar nuestra estrategia otras muchas capacidades necesarias para la OTAN, que España puede aportar y que son más compatibles con nuestras necesidades nacionales o que requieren un esfuerzo menos directo por nuestra parte.

Una de estas aportaciones, que podríamos materializar al largo plazo de esta Visión, podría ser una capacidad real, eficaz y probada, de controlar el tráfico marítimo por uno de los puntos focales de concentración del tráfico mundial, como es el Estrecho de Gibraltar. Esta capacidad supondría disponer de sensores (en superficie y bajo el agua) y de armas de todo tipo, tanto basadas en tierra como embarcadas, permanentemente actualizadas, con un sistema de mando y control seguro y potente, y una estructura de mando eficiente y, posiblemente, permanente, al margen de la establecida para Seguridad Marítima, con la que podría colaborar. Para disponer de esta capacidad, será especialmente útil disponer de territorio propio a ambas orillas del Estrecho, lo que supone una revalorización de Ceuta como posición estratégica y un medio más de reducir la importancia estratégica de Gibraltar.

Otra aportación podría ser la explotación estratégica de las Islas Canarias, como base avanzada para futuras operaciones nacionales o aliadas en África Occidental y el Atlántico Oriental. Esta capacidad requeriría la revitalización del viejo sueño de una base aeronaval en Gando, cuya importancia parece que será creciente, tanto para España como para la Alianza.

## **Conclusiones**

La promulgación de una estrategia de seguridad nacional, debe ir acompañada del compromiso firme de realizar el esfuerzo en material, personal y presupuesto, que requiere su implementación.

El alcance estratégico de nuestra fuerza naval debe estar definido en la estrategia nacional y no debe quedar relegado al proceso de planeamiento.

La fuerza naval y, por lo tanto, la Armada, tiene un papel fundamental en la Acción Exterior del Estado, que debe estar así recogido en la Estrategia Nacional y convenientemente desarrollado en el Planeamiento de Fuerzas.

Nuestro nivel de vinculación con la OTAN y con otras organizaciones de las que formemos parte, también debe definirse a nivel estratégico y debe valorarse cuidadosamente, en especial al considerar nuestra participación en operaciones multinacionales.



## 5. LA FUERZA

---

Fernando García Sánchez  
*Almirante General, retirado*

### *SÍNTESIS*

*Considerando los riesgos de mirar hacia el 2050.*

*Considerando la “reglobalización”, la velocidad de cambio político-estratégico y la evolución del “estado-nación” al “estado-alianza”.*

*Considerando el impacto de la tecnología en la forma de empleo de la Fuerza y en la misma naturaleza de la guerra.*

*Considerando que la Armada se compone de Fuerza, apoyo de la Fuerza y Estado Mayor de la Armada.*

*Considerando que la Fuerza es la razón de ser de la Armada.*

*Considerando que “lo operativo” es lo relacionado con la utilización de la Fuerza y “lo orgánico” lo relacionado con su preparación.*

*Considerando que el objetivo de la Armada es cumplir su misión y debe definir y priorizar las capacidades operativas de la Fuerza para ejecutar los planes de operaciones en vigor y los de contingencia previstos en el ámbito de la acción conjunta.*

*Exponemos, a continuación, nuestra visión para conseguir a largo plazo (2050) una Fuerza excelente, integrada y sostenible, es decir, apropiada, practicable y aceptable.*

**PALABRAS CLAVE:** VISIÓN DE LA ARMADA A LARGO PLAZO, FUERZA NAVAL, EXCELENCIA.

### **Introducción**

Si En una visión de la Fuerza Naval a largo plazo, horizonte 2050, no pueden faltar o quizá, sólo puede contener conceptos y capacidades que consideramos proyectables en el tiempo a pesar

de la incertidumbre derivada de la intensa reglobalización<sup>1</sup>, el rápido cambio político estratégico, yendo del “estado-nación” al “estado-civilización” y el impacto de la tecnología innovativa y disruptiva en la naturaleza de la guerra (forma de combatir) y en el diseño y obtención de las capacidades de combate.

Reconocemos que uno de los riesgos que corremos al mirar hacia el futuro es plantearnos el proceso como una evolución del presente, la tendencia a ver el futuro como una extensión del presente puede inducir graves errores de prospectiva.

Intentaremos vislumbrar el impacto de los cambios disruptivos de carácter tecnológico y político estratégico que se avistan más allá del horizonte, pero, qué duda cabe, habrá que mantener la situación actualizada durante este periodo y tenemos que utilizar como tacos de salida la estrategia de seguridad nacional de 2021, el concepto de empleo de las Fuerzas Armadas del mismo año, el documento del Estado Mayor de la Defensa “Entorno operativo 2035. 1ª revisión” del año 2022, y las publicaciones doctrinales conjuntas PDC-01(A) “Doctrina para el empleo de las FAS” y PDC-3.1 “Operaciones en el ámbito marítimo”, así como no perder las referencias de las publicaciones aliadas del mismo nivel.

Una de las justificaciones de este trabajo es que estamos en un punto decisivo de la evolución global y sobre todo de las estructuras, conceptos y capacidades asociadas a la seguridad y defensa.

*“Las evolutivas formas de acción protagonizadas en el ciberespacio, en el ámbito de la información y en el espacio ultraterrestre; los nuevos conceptos de operaciones integradas y el combate en red; el gran impacto de las tecnologías disruptivas y emergentes y la necesidad de renovar buena parte del equipamiento militar en un entorno económico de aumento del gasto militar presentan numerosas oportunidades, al mismo tiempo que elevan el grado de incertidumbre del entorno operativo futuro, obligando a un mayor esfuerzo prospectivo para evitar errores en la medida de lo posible”<sup>2</sup>.*

Otro de los objetivos que pretendemos en este capítulo es concretar las opciones que vemos actualmente e intentar simplificar y

---

(1) Reglobalización: globalización reestructurada para conseguir la autonomía estratégica, la seguridad energética y la seguridad de suministro de materias primas y elementos industriales de carácter estratégico.

(2) JEMAD en “Entorno operativo 2035. 1ª rev”

disminuir, en lo posible, el nivel retórico y academicista en nuestra visión del futuro de la Fuerza Naval.

Partimos y mantenemos la división actual existente en las Fuerzas Armadas constituidas por la "Fuerza", el "apoyo a la Fuerza" y el "Estado Mayor".

La Fuerza, así entendida, es la razón de ser de las Fuerzas Armadas y, por ende, la Fuerza Naval es la razón de ser de la Armada.

*"La fuerza naval<sup>3</sup> debe estar preparada, equipada y organizada para ser desplegada y actuar tanto en operaciones de control del mar y seguridad marítima, como de proyección del poder naval sobre tierra. Para ello, ha de ser equilibrada, de forma que esté dotada de las unidades y capacidades necesarias para cumplir todas estas tareas. La Flota, que engloba a toda la fuerza en la Armada, está integrada por unidades de combate naval (superficie, aéreo, submarino y anfibio<sup>4</sup>), unidades de acción marítima, estados mayores (pueden ser embarcables, embarcados o no-desplegables), además de centros de evaluación y certificación para el combate y de generación de doctrina".*

En la utilización de la Fuerza Naval seguimos la línea indicada en la PDC 3.1. art, 119: *"La principal característica de la fuerza naval es su naturaleza expedicionaria, que se ve potenciada por otras características específicas, inherentes a la fuerza naval: la libertad de acción, la alta disponibilidad, la movilidad estratégica, la versatilidad, la interoperabilidad, la autonomía logística, la presencia e influencia y la resiliencia".*

Es importante indicar que entendemos "lo orgánico", como "lo que prepara" y "lo operativo" "lo que utiliza" a la Fuerza.

En este capítulo intentaremos navegar en el seno de "lo operativo", pero somos conscientes de que "lo orgánico" debe facilitar y hacer posible esta navegación, con lo que, de antemano, nos disculpamos por algún "deslizamiento hacia lo orgánico".

Con estas premisas previas, pensamos que los elementos sobre los que podríamos aventurar esta visión a largo plazo son: el concepto y objetivo de una fuerza naval excelente; las capacidades necesarias;

---

(3) PDC 3.1. Par 110, Pág. 40

(4) Esta definición sería más precisa si sustituyera "anfibia" por "Infantería de Marina" para incluir de forma explícita a la Fuerza de Protección, la de guerra naval especial y los EOS

y el objetivo de fuerza a medio y largo plazo; para finalizar con una breve conclusión.

## El concepto y objetivo de una fuerza naval excelente

Una fuerza *naval* excelente tiene que ser equilibrada y una fuerza equilibrada ha de ser sostenible<sup>5</sup> y con capacidades que resuelvan, como mínimo, los problemas operativos de la acción conjunta expresados en los planes de operaciones y de contingencia que nacen de los análisis de la situación político-estratégica, de los intereses nacionales, de la estrategia de cooperación con nuestras alianzas, de los riesgos y de las amenazas.

Es decir, una fuerza equilibrada “hoy” es la que resuelve “hoy” las necesidades del planeamiento operativo y una fuerza equilibrada para el 2050 o a largo plazo será la que resuelva las necesidades operativas en el 2050 o a largo plazo (¡este es el reto!).

Hay que tener en cuenta que la Fuerza de hoy sienta las bases de la Fuerza Naval del mañana, lo que obliga a observar el horizonte, a un mantenimiento constante de la situación y, en el escenario estratégico en el que nos movemos, a una tremenda flexibilidad, versatilidad y agilidad en las previsiones, en las tomas de decisiones y en el desarrollo de los procesos de obtención.

Por otro lado, la Fuerza Naval excelente tiene que residir en una Armada excelente<sup>6</sup> que sólo puede existir y sólo puede ser eficiente formando parte de unas Fuerzas Armadas excelentes y esto sólo se consigue con dotaciones y personal excelentes, misión clara y gestión eficiente (personal, material y financiera).

Aquí reside el talón de Aquiles de esta previsión que solo podrá ser practicable si las Fuerzas Armadas evolucionan hacia la excelencia en un ambiente conjunto e integrado.

La exigencia de integración aumentará en el largo plazo por lo que hará falta una ley de programación y financiación<sup>7</sup> de las Fuerzas Armadas que sincronice las actividades de seguridad y defensa, asegure los recursos necesarios (personal, material y financiero) a medio y largo plazo y haga posible la consecución de la excelencia incluyendo

---

(5) Ver capítulo 9 “Alistamiento de la Fuerza” de este documento

(6) “La excelencia en la Armada”. VA (Ret) Enrique Pérez Ramírez. Cuaderno de pensamiento naval n° 35. Segundo cuatrimestre 2023.

(7) Ver capítulo 14 “La financiación. Una cuestión esencial”, de este documento

las previsiones de una mayor integración con las capacidades industriales y de carácter civil y la explotación de las capacidades comunes en nuestras alianzas.

Al no entrar en “lo orgánico”, temas relacionados con la practicabilidad de la visión de la Fuerza Naval como: el personal y las necesidades, para el 2050, de cantidad, distribución, calidad, formación y procedencia; con el sostenimiento y las exigencias de mantenimiento, repuestos e integración de la industria de defensa, incluyendo la necesidad de armamento (incluidos misiles y minas); con la estructura orgánica de la Armada; con el apoyo o integración de capacidades civiles a través de las situaciones de interés militar<sup>8</sup> o estados de alarma, quedarán fuera de este capítulo.

El equilibrio de la fuerza naval debe entenderse en el ámbito y con las prioridades de la acción conjunta, para conseguir una fuerza sostenible, apoyada en la capacidad de prevención y alistada para influir desde la mar en nuestros amigos, enemigos, competidores y adversarios mediante diversas formas de acción desde la presencia, la cooperación (seguridad cooperativa) y la disuasión al combate.

La excelencia debe ser universal, permanente y total, la disponibilidad y el alistamiento son cuestiones colaterales que tienen que ver con misiones, ciclos operativos y de personal.

El alistamiento y la disponibilidad de cada unidad debe estar certificado por el centro de evaluación para el combate (CEVACO), de forma que una unidad, siempre excelente, puede estar durante su ciclo operativo en diferentes niveles de disponibilidad o de alistamiento.

A continuación, incluimos algunas condiciones y expectativas de futuro que puedan darle un rumbo hacia la excelencia a nuestra Armada, en esta navegación con baja visibilidad.

Dentro del marco anteriormente expresado, reiterando que sólo incluimos los factores de excelencia que afectan, desde nuestro punto de vista, a la “Fuerza”, sin incluir aquellos necesarios para alcanzar la condición de excelencia en el “apoyo a la Fuerza” y en el “Estado Mayor”, estas son los más destacados:

- Visión de futuro (Impulsar una ley de programación y financiación de la Defensa) donde el mantenimiento actualizado y priorizado de las capacidades necesarias se sincronice con el objetivo de fuerza a largo plazo del planeamiento de fuerza.

---

(8) Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, modificada en febrero de 2022

- Esta deseable ley de programación y financiación de las Fuerzas Armadas debe ser una expresión política comprometida del proceso de planeamiento de la Defensa y un elemento de referencia en la mejora de la cultura de seguridad y defensa de nuestra sociedad.
- Ser una fuerza equilibrada, es decir sostenible, certificada para el combate y capaz de apoyar a los planes operativos en vigor y a los de contingencia previstos.
- Incluir una directiva, como mínimo anual, del AJEMA que establezca las capacidades existentes, las obsoletas y las necesarias a medio y largo plazo con su prioridad correspondiente.
- Incluir en la directiva los indicadores de rendimiento y el proceso para seguir la evolución de la Armada hacia la excelencia a través de dichos indicadores (procesos de trabajo)
- Ciclos operativos coordinados con la utilización eficiente de la Fuerza Naval, ciclos de personal, mando, adiestramiento y evaluación.
- Gestión eficiente de los periodos y niveles de alistamiento y de la disponibilidad exigidos.<sup>9</sup>
- Agilizar y potenciar la transformación digital, la transversalidad entre las diferentes organizaciones operativas de la Fuerza, profundizar en la preparación y ejecución de las operaciones en red, integradas y distribuida dentro de las operaciones multidominio.
- Impulsar la interoperabilidad, no seremos “excelentes” si no estamos integrados, si no somos interoperables con el sistema de seguridad nacional y con nuestros aliados.
- Análisis y valoración continua de la estructura de la Fuerza Naval (unidades y sistemas necesarios y prioritarios).
- Incluir y desarrollar, en los buques y unidades actuales y en los procesos de obtención (incluidas las dotaciones), programas para mejorar las características indicadas como “de futuro” en el ámbito conjunto, a saber: viabilidad, sostenibilidad, eficiencia, capacidad de respuesta, versatilidad, flexibilidad, resiliencia, disponibilidad, movilidad estratégica, modularidad, capacidad de innovación, adaptabilidad, interoperabilidad y firmeza moral.

---

(9) “Los niveles de alistamiento varían en función de una combinación de la capacidad operativa (que le permite actuar en unos u otros escenarios) y la disponibilidad (plazo de tiempo para estar en condiciones de cumplir los cometidos asignados)”. PDC 3.1.Art. 127

- Establecer una arquitectura de la Fuerza Naval flexible, distribuida con sistemas de combate abiertos y unidades modulares que permitan de una forma ágil adaptar buques, unidades e instalaciones a los nuevos desafíos y a las nuevas tecnologías. Desarrollar un sistema C3ISR interoperable que permita el uso de los gemelos digitales.
- Modernizar y desarrollar la infraestructura portuaria y aérea (vehículos pilotados y de control remoto) capaz de apoyar logísticamente a todas las unidades previstas y de participar en las operaciones A2/AD<sup>10</sup> mediante una red de sensores submarinos, de superficie, aéreos, ciber y de contramedidas electrónicas, en la mar y terrestres fijos y móviles con capacidad antibuque, anti dron y antiaéreos<sup>11</sup>.
- Actualizar la gestión de las capacidades nacionales industriales, de personal civil, buques y sistemas de doble uso naval para que, en caso de que así lo recomienden, o lo exijan, las situaciones de interés para la seguridad nacional<sup>12</sup> o los estados de alarma, excepción y sitio<sup>13</sup>, puedan ser integrados en la Fuerza Naval.
- Sostenimiento y control de obsolescencias de los cargos de armamento y munición, manteniendo los pañoles de munición permanentemente al cien por cien de las previsiones de acuerdo con el nivel de alistamiento de buques y unidades.
- Participar en la definición de programas I+D+i de carácter naval con impacto en las capacidades de la Fuerza.
- Una Fuerza Naval interoperable e integrada con nuestros aliados en la Unión Europea y en la Alianza Atlántica.

En el documento "Entorno operativo 2035" se presentan las principales características que deberán conformar las Fuerzas Armadas (FAS) futuras, así como las diez potenciales áreas de cambio: *Mejorar la agilidad estratégica; disminuir la huella logística; optimizar los costes de operación y sostenimiento; mejorar la gestión del talento; apostar por la superioridad tecnológica; mejorar las capacidades de análisis y vigilancia, reforzando la obtención y elaboración de la*

---

(10) Anti Acces/ Area Denial (Anti acceso y denegación de área)

(11) Como referencia el NMESSIS del USMC

(12) Artículo 23. Situación de interés para la Seguridad Nacional. Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, modificada en febrero 2022.

(13) Ley Orgánica. 4/1981, de 1 de junio

*información; mejorar las capacidades en los ámbitos de operación ciberespacial, cognitivo y en el espacio ultraterrestre del ámbito aereo espacial; mejorar la interoperabilidad,; adaptación continua y flexible de la Organización, diseñando soluciones para implementar los cambios necesarios identificados.*

*Se pretende así, con realismo alcanzar una Fuerza integrada en el multidominio, con alta capacidad de combate, equilibrada, eficaz, viable, sostenible, eficiente, versátil, con alta capacidad de respuesta, flexible, resiliente, de alta disponibilidad, dotada de movilidad estratégica, modular, innovadora, adaptable, interoperable, y con gran firmeza moral. Una Fuerza que, además, ha de estar plenamente preparada para una mayor y más intensa contribución al Sistema de Seguridad Nacional, manteniendo su dimensión propia de la defensa a la vez que potencia los mecanismos de colaboración y coordinación con otros instrumentos de poder del Estado. Todo ello sin olvidar que las Fuerzas Armadas continuarán siendo en el entorno de 2035 las principales garantes de nuestra soberanía, independencia, integridad territorial, ordenamiento constitucional, así como un elemento muy importante de nuestra relevancia internacional, de nuestro progreso y bienestar y, en definitiva, de nuestra libertad”<sup>14</sup>.*

La consecución de estos objetivos y su proyección hasta el 2050 es lo que permitirá conseguir una Fuerza Naval excelente.

### **Las capacidades necesarias**

Recordemos que estamos mirando hacia el 2050, la innovación tecnológica nos dirige hacia la automatización de los equipos y sistemas, el control remoto, la explotación del ciber espacio y del espacio electromagnético y a la utilización de la inteligencia artificial generativa, computación cuántica, gestión de grandes bases de datos con algoritmos capaces de adaptarse en un proceso de aprendizaje de la máquina.

Este impacto tecnológico mejorará los procesos de decisión, la capacidad de mantener comunicaciones seguras y de compartir grandes bases de datos, la automatización de los sistemas de armas; el aumento de la capacidad de los sistemas no tripulados y las operaciones en red, recibiendo información adecuada y pertinente de forma continua.

---

(14) “Entorno operativo 2035. I<sup>a</sup> rev”

Esto provocará: reducción de dotaciones desplegadas o embarcadas; utilización intensiva de sistemas de control remoto; utilización de sistemas de apoyo al combate y dirección desde centros de operaciones y estados mayores en tierra; y capacidad para adoptar configuraciones flexibles de una determinada unidad en relación con su misión o cometidos.

Las capacidades necesarias vendrán definidas por las amenazas, los riesgos, los elementos potenciadores de riesgos y el nivel de influencia deseado y necesario (en el concepto "influencia" se incluye la disuasión). Estas amenazas y riesgo son transversales y se hacen patentes en las necesidades de fuerza de los planes operativos (OPLAN) y de contingencia (COPLAN) de ahí que, una fuerza equilibrada debe cumplir, como mínimo, las exigencias del planeamiento operativo (OPLANs y COPLANs).

La PDC 3.1 "Operaciones en el ámbito marítimo" habla de cuatro misiones genéricas: Disuasión y Defensa, Gestión de Crisis, Seguridad Marítima y Proyección Exterior y de tres Funciones Específicas Navales (FEN): "Control del mar", "Proyección del poder naval sobre tierra" y "Vigilancia y Seguridad Marítima"<sup>15</sup>.

Posteriormente la misma publicación las amplía en su capítulo IV, "la Fuerza Naval y sus formas de actuación", donde incluye el Apoyo Naval a Autoridades Civiles y la Presencia Naval.

Estas capacidades generales podemos priorizarlas para ayudar a su obtención.

### **Capacidades de prioridad 1**

Las que apoyan a la acción naval, constituidas por las dos primeras FEN: Control del mar y Proyección del poder naval sobre tierra.

**Con carácter general.** Las capacidades para pasar de la acción conjunta a las operaciones multidominio, con prioridad a los capacitadores indicados en "Entorno operativo 2035, rev 1" del EMAD art.174:

*"... para el desarrollo de las FEN, la fuerza naval aporta unos capacitadores, que pueden ser específicos o conjuntos y que pueden*

---

(15) Estas FEN no deben ser confundidas con las capacidades militares de "Combate Naval. Control del Mar", "Combate Naval. Proyección del Poder Naval" y "Seguridad Marítima" que vienen definidas en la Directiva de Planeamiento Militar 2022 (DPM).

En la DPM se establece cuáles son las capacidades militares y en este documento hablamos de capacidades de la Fuerza Naval (concepto que también recoge la PDC 3.1)

*constituir una aportación a las operaciones conjuntas. ...los que se desarrollan en la estructura orgánica de la Armada son los siguientes:*

- *C4I (Command, Control, Communications, Computers, and Intelligence).*
- *Ciberdefensa.*
- *Conocimiento del adversario y el área de operaciones navales (CEM, Inteligencia y contribución al proceso JISR, Geo-Meteorological and Oceanographic, GEOMETOC).*
- *Protección de Personal, Unidades, Bases e Infraestructuras Críticas.*
- *Apoyo Logístico Operativo Naval”.*

Concepción modular de las capacidades, unidades polivalentes, interoperables, con elevada capacidad de respuesta, versatilidad, flexibilidad y resiliencia.

Capacidades de combate por medios no tripulados o de control remoto tendiendo al máximo porcentaje posible de unidades y combatientes por control remoto de acuerdo con sus capacidades específicas y las necesidades de combate y logísticas en cada plan de contingencia.

La capacidad de apoyo sanitario condiciona el desarrollo de las operaciones, aunque el planeamiento de esta capacidad debe ser de carácter conjunto no podemos olvidarnos de que es necesario contar con los niveles estándar de nuestra doctrina de sanidad operativa que permitan ejecutar las operaciones previstas.

Las funciones específicas navales, dentro de la acción naval, desarrollan misiones A2/AD en defensa del territorio nacional y de proyección estratégica en conflictos de carácter global con nuestros aliados. En caso de conflicto de prioridades se seleccionarán preferentemente las capacidades necesarias para la defensa nacional.

Dentro de estas capacidades A2/AD tenemos que modernizar y desarrollar nuestra infraestructura portuaria y aérea (vehículos pilotados y de control remoto), manteniendo una arquitectura distribuida, eficiente y capaz de apoyar a todas las unidades de la Armada, además de una red de sensores submarinos en la mar y terrestres fijos y móviles con capacidad antibuque, anti dron y antiaérea.

**Integración.**<sup>16</sup> Aquellas que permiten hacer interoperable<sup>17</sup> a la fuerza naval con el sistema de seguridad nacional y con los sistemas de mando y control de la fuerza conjunta nacional y de las fuerzas aliadas de la OTAN y de la UE<sup>18</sup>, dándole a la capacidad de “actuar para influir” del Estado las características de proyección, permanencia en zona, discreción, versatilidad y flexibilidad de la fuerza naval.

Esto nos obliga a priorizar los sistemas de información, mando y control integrados en los niveles operacional, estratégico y político.

Esta integración e interoperabilidad<sup>19</sup> obligará inexorablemente a profundizar en la utilización de la inteligencia artificial generativa, algoritmos de decisión, gestión de grandes bases de datos y computación cuántica con las implicaciones que tendrán en el combate en red, procesos de gestión, sistemas, formación y adiestramiento.

**Disuasión, vigilancia, previsión y respuesta.**<sup>20</sup> (Dentro de las acciones integradas del Estado para influir). Participación en las capacidades nacionales de disuasión, vigilancia, previsión y respuesta integrada o interoperable; ciber capacidad (acción y captación de

---

(16) El contexto operativo tres (CO 3) del documento “Entorno operativo 2035, rev I” del EMAD, titulado “de seguridad y bienestar de los ciudadanos”, incluye la integración de las Fuerzas Armadas en el sistema de seguridad nacional, pero no coincide exactamente con nuestra visión de la integración e interoperabilidad.

(17) Según la PDC 01(A) la interoperabilidad es la capacidad de operar interconectado e integrado con otras capacidades, organizaciones y organismos; es una cualidad que deben poseer todos los componentes de cada capacidad y, por lo tanto, debe ser considerada como parte de estos.

(18) Estrategia de seguridad marítima europea (EUMSS) OCT 23:

“The key EU actions to enhance capabilities in this Strategy are:

- developing common requirements and concepts for technology in security and defence, including for MDA [maritime domain awareness], both at the surface and underwater.
- building interoperable unmanned systems to monitor critical maritime infrastructure, to counter hostile drone swarms etc.
- increasing modern mine countermeasures capabilities, e.g., by developing an EU concept of operations.
- supporting the development of joint enhanced maritime patrol aircraft capabilities.
- building up joint testing and experimentation exercises to develop future, state-of-the-art maritime capabilities

(19) La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 establece como uno de los objetivos de futuro “Utilizar la tecnología, aprovechando la inteligencia artificial y la mecanización de procesos, para lograr una mayor velocidad de reacción, mayor integración, compartición de datos y digitalización de procesos”

(20) Este es el contexto operativo uno (CO 1) en el documento “Entorno operativo 2035, rev I” del EMAD

información para inteligencia) y capacidad de acción estratégica cinética (acción y amenaza).

**Proyección de estabilidad en el exterior, aportación a la acción conjunta**<sup>21</sup>. Plataformas y sistemas de armas de carácter estratégico: capacidad de operaciones especiales; capacidad de minado y contraminado; capacidad de “strikes” contra tierra; capacidad de defensa aérea integrada en el sistema de defensa aérea de la OTAN y en el nacional.

Plataformas de superficie, submarinas, aéreas, dotaciones y unidades de Infantería de Marina abiertas y modulares que permitan desplegar y mantener en el teatro de operaciones las capacidades necesarias de acuerdo con la amenaza, misión y cometidos.

Capacidad de combatir en red y de integración de los sistemas de inteligencia militar, sensores de inteligencia, operaciones especiales y vehículos y sistemas de superficie, aéreos y submarinos no tripulados (UXVs)

Sistema logístico y de apoyo al combate que asegure la sostenibilidad de la Fuerza y su permanencia en el teatro de operaciones.

Integración en el “Targeting” con armas estratégicas (minas y misiles), guerra electrónica, inteligencia militar, capacidades de cibercombate y operaciones especiales

**Adiestramiento y evaluación.** Elementos necesarios para el adiestramiento, formación, sostenimiento y evaluación de las capacidades de la Fuerza Naval.

**Capacidades derivadas de la innovación tecnológicas.**<sup>22</sup> Estas capacidades deberán incluirse en las anteriores según corresponda, en el planeamiento de del ciclo 2024-29 se han tenido en cuenta, entre otras: combate en red; inteligencia artificial; hiperconectividad; gestión de la información; superioridad en toma de decisiones; operaciones multidominio; vehículos no tripulados; armas de energía dirigida; municiones de precisión y merodeadoras.

---

(21) Este es el contexto operativo dos (CO 2) en el documento “Entorno operativo 2035, rev I” del EMAD

(22) Presentación CF Mira. Planes Defensa EMAD. OCT 23.

## **Capacidades de prioridad 2**

Las que apoyan a la acción marítima, constituidas por las FEN: Vigilancia y Seguridad Marítima, Apoyo Naval a Autoridades Civiles y la Presencia Naval.

Estas capacidades tienen un carácter transversal en relación con las indicadas como primera prioridad, es decir, no son compartimentos estancos, sino que son interoperables y compatibles dentro de las diferentes funciones específicas navales (FEN) y son compatibles con los necesarios para llevar a cabo los cometidos derivados de la "acción naval" por lo que no constituyen un compartimento estanco con la acción naval.

Así, participan de los mismos conceptos relacionados como "prioridad 1" (generales; integración; disuasión, vigilancia, previsión y respuesta; proyección de estabilidad en el exterior, aportación a la acción conjunta; adiestramiento y evaluación; capacidades derivadas de la innovación tecnológica.) sin embargo, aportarían sus efectos, primordialmente, a la vigilancia y seguridad marítima, seguridad cooperativa, apoyo naval a autoridades civiles y a la presencia naval.

**Capacidades derivadas de las operaciones de seguridad marítima (MSO) y conocimiento del entorno marítimo (MSA).** Las relacionadas con la seguridad marítima (security) compartida con otras agencias donde no tenga la Armada el liderazgo de dicha actividad o cometido y sólo participe colaborando y compartiendo unidades, sobre dotaciones o sostenimiento.

La prioridad de la participación de la Armada en las operaciones de seguridad marítima (security) y en el conocimiento del entorno marítimo<sup>23</sup> deberá adaptarse al papel que la Armada asuma en este campo<sup>24</sup> a través del Consejo Nacional de Seguridad Marítima (presidido por el JEMAD y con el almirante de Acción Marítima, como

---

(23) Es interesante el programa de la Alianza Atlántica "Digital Ocean" que pretende integrar todo el conocimiento del entorno marítimo en una única aplicación en la nube explotando la capacidad de la "internet de las cosas" y los nuevos medios de enlace y comunicación.

Estrategia de Seguridad marítima europea (EUMSS) 24 OCT 23: "...the EU has developed the Common Information Sharing Environment (CISE). Based on voluntary participation, the CISE will facilitate real-time information sharing between different authorities responsible for coast guard functions, including the military, connecting concerned authorities within and across Member States."

(24) Ver capítulo 6 de este documento

representante del Ministerio de Defensa)<sup>25</sup>

En este campo (MSA y MSO) el impacto de las nuevas tecnologías en los sistemas es de una importancia vital; vigilancia y acción con sistemas controlados a distancia, análisis de grandes bases de datos, programas de inteligencia artificial para identificación de amenazas y apoyar el proceso de decisión, introducción de las capacidades de computación cuántica como elementos de seguridad y capacidad de proceso son, ya, una necesidad.

**Capacidades derivadas de la seguridad cooperativa, apoyo naval a autoridades civiles y presencia naval.** Estas funciones específicas se desarrollarían con capacidades residentes en los grupos tratados anteriormente, sin necesitar capacidades específicas y poniendo de manifiesto la versatilidad y flexibilidad de la Fuerza Naval.

En los planes de contingencia previstos para colaborar con otras autoridades del Estado o para apoyar a las operaciones de seguridad cooperativa, diplomacia de defensa, difusión de la cultura de seguridad y defensa y formación<sup>26</sup> se utilizarían las unidades adecuadas de acuerdo con los cometidos asignados y los planes previstos.

### Objetivo de fuerza a medio y largo plazo

El objetivo de fuerza a largo plazo que desarrolla el EMAD en su planeamiento de fuerza para el ciclo 2024-29<sup>27</sup> incluye para la Armada,<sup>28</sup> entre otros, los siguientes sistemas: fragatas; submarinos; unidades de infantería de marina; aviación embarcada; buques de proyección; cazaminas; buques logísticos; y buques de acción marítima.

En el ámbito conjunto, se incluyen otros objetivos de fuerza como: operaciones especiales; sanidad operativa; ciberdefensa;

---

(25) La visión de futuro de las responsabilidades en seguridad marítima se discute en el capítulo 5.

(26) La formación “a bordo” no se considera una función específica de la Fuerza Naval, aunque sus unidades puedan participar en ella.

(27) Presentación sobre el “Planeamiento de la Defensa” del CF Mira (EMAD) en el Foro de Pensamiento Naval. OCT 23.

(28) En el OFLP 2040 y OCM 24-29 se incluyen muchos nuevos sistemas para la Armada, aquí solo se mencionan algunos. Entre ellos podrían destacar los siguientes: Buques anfibios con capacidad aeronaval, buques de aprovisionamiento de combate, fragatas, corbetas, Buques de Acción Marítima en diferentes versiones (patrullero, Intervención subacuática,), cazaminas, submarinos, aviación naval de ala fija y rotatoria, unidades de Infantería de Marina, sistemas no tripulados (UXVs), o sistemas de simulación y adiestramiento...

unidad militar de emergencia; defensa antiaérea; defensa antimisil; y sistemas de comunicaciones, guerra electrónica, mando y control, vigilancia, información y reconocimiento.

Asimismo, el planeamiento de fuerza nos desvela conceptos directores de hacia dónde estamos yendo: durante el ciclo 2024-29 pretendemos mejorar el sostenimiento y recuperar la capacidad de combate; en el periodo<sup>29</sup> 2030-35 queremos modernizar las unidades y consolidar el sostenimiento; en el ciclo 2036-41 iniciar la evolución de capacidades en función de la tecnología; y añadiendo una visión hacia el periodo 2042-50 debemos establecer hoy, y es uno de los objetivos de este documento, un proceso de trabajo prospectivo definiendo misión, capacidades necesarias y obsoletas a través de una directiva del AJEMA que de rumbo a la Armada a largo plazo.

De forma general, hasta el 2050, el nivel de ambición de la Armada se centra en la evolución cualitativa y un moderado incremento cuantitativo centrado en la proyección del poder naval<sup>30</sup>, en esta evolución cualitativa la definición de las capacidades necesarias y de los medios que las proporcionarán en el 2050, sin arrastrar ideas, ni conceptos, ni tecnologías del 2023, constituye el desafío de estas previsiones de objetivo de fuerza.

Los factores que condicionarán el nivel cuantitativo de la Fuerza Naval serán derivados de los objetivos estratégicos a largo plazo<sup>31</sup>, de las capacidades necesarias para conseguirlos y de las tecnologías que suministren estas capacidades, y deberán analizarse y ajustarse durante desarrollo del proceso de planeamiento de la defensa, a saber:

o Acción naval: Buques y unidades necesarios para asegurar la misión genérica que engloba los cometidos derivados de la defensa del territorio nacional (Anti-Access/Area Denial-A2/AD) y de la proyección de la capacidad militar para defender nuestros intereses nacionales y los compartidos con nuestros aliados.

---

(29) En su libro “Les fondements de la stratégie naval au XXI siècle” el francés Joseph Henrotin coloca a las marinas española y australiana en el nivel inferior de las marinas de tercer rango, En el primer rango está la US Navy, en el segundo rango Francia, Gran Bretaña y Japón y en el tercer rango a las marinas de guerra de Corea del Sur, China, Rusia, Alemania, Italia, España y Australia. “Les fondements de la stratégie naval au XXI siècle”. Joseph Henrotin. Bibliothèque stratégique. ISC.

(30) Presentación CF Mira. Planes Defensa EMAD. OCT 23.

(31) Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Cap I “Seguridad global y vectores de transformación”

Debe ir hacia la de proyección estratégica con incidencia prioritaria en la acción sobre el litoral apoyando la capacidad de proyección del poder militar conjunto sobre tierra, en el marco de los planes de operaciones y de contingencia previstos, nacionales y aliados.

o Acción marítima: Buques y unidades necesarios para participar en la acción del Estado en la mar de acuerdo con los niveles de participación de la Armada en la Seguridad Marítima nacional, de la UE y de la OTAN (Nuestra ZEE, caladeros, GoG, Mar de China, Ártico, Antártida, fondos marinos, recursos, comunicaciones, energía...)

Asumiendo una evolución equilibrada de nuestros objetivos estratégicos designados en la estrategia de seguridad nacional de 2021, Deberíamos contar con:

### **Periodo 2024-29 "mejorar el sostenimiento y recuperar la capacidad de combate"**

No se trata de la visión del futuro, pero sí de gestionar el presente de una forma eficiente para que sirva de trampolín hacia el futuro, avanzando en las líneas generales expuestas como necesarias para conseguir la excelencia.

Incluimos este periodo porque sería inapropiado hablar del futuro como si tuviéramos un papel en blanco y aunque nos atrevamos a vislumbrar las nuevas capacidades tenemos que mantener en un nivel de excelencia las capacidades actuales hasta que se declaren obsoletas.

En este periodo habrá que consolidar medidas relacionadas con la formación del personal, plantillas, de carácter orgánico y de planeamiento operativo y de fuerzas que posibiliten los siguientes pasos donde las nuevas tecnologías tendrán un gran protagonismo.

Desde el punto de vista del planeamiento operativo habría que integrar o sincronizar los planes de contingencia con el establecimiento de "situaciones de interés para la seguridad nacional"<sup>32</sup>, de acuerdo con la ley de seguridad nacional, y establecer las capacidades marítimas que sería necesario integrar en la fuerza (transporte, aprovisionamiento, reservistas...) para ejecutarlos.

---

(32) Situación de interés para la Seguridad Nacional. Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, modificada en febrero 2022.

## **Periodo 2030-35 “modernizar las unidades, consolidar el sostenimiento e integrar nuevas capacidades”**

En este periodo se deberá comenzar a ajustar las capacidades integrando nuevas capacidades y suprimiendo aquellas obsoletas o insostenibles. Habrá que tomar decisiones, en algunos casos polémicas, para conseguir una Fuerza excelente y por lo tanto equilibrada y sostenible.

Habrá que priorizar y renunciar, único camino hacia la excelencia, el equilibrio y la sostenibilidad.

La fuerza naval, en este periodo, será la que hoy se está sosteniendo y obteniendo.

Un elemento importante en este periodo será sincronizar nuestros objetivos con los de nuestras alianzas y buscar acuerdos de cooperación e integración que complementen, siempre dando prioridad a nuestros intereses nacionales, en un ambiente estratégico combinando las capacidades aliadas.

En los próximos años, se renovará el **componente aéreo** con los helicópteros de transporte SH-60F como solución temporal hasta la llegada del NH-90 en su versión de transporte<sup>33</sup>, así como la progresiva sustitución de los SH-60B. Además, se reemplazarán los veteranos HUGHES-500, ya dados de baja, por nuevos H-135<sup>34</sup>. También es imperativo sustituir los HARRIER AV-8B antes de 2030, y la única plataforma adecuada para operar desde el “Juan Carlos I” es el F-35B, esta solución sólo será practicable si se entrara en un programa conjunto con el Ejército del Aire y solucionando el desafío de la sostenibilidad de la Fuerza (programa FACA, submarinos S-80... ) y su binomio eficacia-coste ante otras opciones que depararán las nuevas tecnologías.

Habrá que mantener la capacidad aeronaval embarcable con ala rotatoria y ala fija no tripulada y mantener la capacidad de ala fija pilotada naval en tierra con unidades similares a las del Ejército del Aire y del Espacio y con pilotos, técnicas y procedimientos navales.

La fuerza aeronaval, de acuerdo con sus características, podría embarcar en buques y portaviones aliados, operar desde territorio nacional o desplegarse en bases de naciones anfitrionas o aeródromos

---

(33) Está prevista la llegada de los primeros NH-90 MSTP a finales del 2024 o 2025 por lo que esta parte quedaría en el periodo 24-29.

(34) Comenzó su entrega en OCT 23

de fortuna, dando muestra de la versatilidad y flexibilidad de la fuerza naval.

La Patrulla Marítima, habrá que potenciarla dentro del planeamiento conjunto, dentro de las capacidades del Ejército del Aire y del Espacio para conseguir aviones de patrulla marítima con capacidad ASW y aumentar la capacidad aérea embarcable con drones (ver el caso turco) para operaciones de las fuerzas de acción naval y marítima. Su integración orgánica en el Ejército del Aire y del Espacio no es óbice para su empleo operativo en favor de la fuerza naval siguiendo los procedimientos en vigor de apoyo y delegación de mando y control.

Respecto a la **capacidad de proyección**, contamos con el «Juan Carlos I» y los Buques de Asalto Anfibio clase «Galicia» unidos a la capacidad de helitransporte que proporcionarán los NH-90 MSTP o SH-60F; así como la capacidad de MCM que aportan los cazaminas clase «Segura» que se quiere modernizar. La Infantería de Marina es un elemento crítico en la proyección del poder naval y también se beneficiará de un plan de modernización para aumentar su movilidad y capacidad de fuego mediante la adquisición de nuevos vehículos anfibios 8x8.

Aunque los tipos de operaciones anfibas son: asalto, incursión, demostración, retirada y apoyo a operaciones de crisis y otras operaciones, las tareas futuras de la Infantería de Marina deberán centrarse en las relacionadas con la seguridad cooperativa, raids anfibios y las relacionadas con las operaciones de seguridad marítima y de guerra naval especial (incluyendo, en cooperación con el arma submarina, la capacidad defensiva y de acción sobre las infraestructuras en el fondo del mar- capacidad sobre los fondos marinos-), salvo que se desarrollen planes de contingencia que recomienden otro tipo de tareas.

En lo que respecta al **control del mar**, incluida la participación en la defensa aérea del territorio nacional. las fragatas clase «Bonifaz» (F110) reemplazarán a las fragatas clase «Santa María» (F80) y las fragatas clase «Álvaro de Bazán» (F100) serán modernizadas tanto en el sistema de combate como en sus sistemas de comunicaciones y plataforma, con el objetivo de mantener sus capacidades hasta el año 2045.

El Arma Submarina también está inmersa en un proceso de renovación con la construcción de cuatro submarinos clase «Isaac Peral», el primero ya entregado a la Armada.

Además, se está construyendo un Buque de Intervención

Subacuática multipropósito de propulsión eléctrica de diseño y fabricación nacional, que permitirá llevar a cabo tareas relacionadas con salvamento y apoyo al rescate de submarinos, entre otras capacidades (muy importante para el desarrollo de una nueva capacidad para los fondos marinos).

El número de nuevos **patrulleros** se incrementará con la construcción de dos nuevos Buques de Acción Marítima (BAM), después de dar de baja las últimas dos corbetas.

La Flotilla Hidrográfica se renovará con un nuevo buque oceánico y dos costeros, además de cinco lanchas transportables y los buques de transporte militar están siendo sustituidos por nuevas unidades.

Se ha iniciado la adquisición de nuevas municiones, misiles y torpedos que permitirán cubrir los cargos de munición de buques y unidades de Infantería de Marina.

A través de los proyectos europeos EPC<sup>35</sup> y 4E<sup>36</sup> podría incorporarse en este periodo alguna nueva unidad no definida en estos momentos y se desarrollarán capacidades comunes para las diferentes marinas de guerra europeas.

### **Periodo 2036-41 "iniciar la evolución de capacidades en función de la tecnología".**

En este periodo debería estar operativo el objetivo de fuerza a largo plazo y, sin duda, veremos como el impacto de las nuevas tecnologías y de la situación político-estratégica tendrá una importancia esencial en su definición.

En este sentido, la Armada que sería necesaria en el futuro, estaría constituido por:

Dos grupos expedicionarios con prioridad en la capacidad de acción sobre "el litoral" enfocados a la proyección del poder naval sobre tierra, uno siempre listo para el combate (certificado por el centro de evaluación y adiestramiento para el combate -CEVACO-)

Cada grupo expedicionario, siguiendo el criterio del planeamiento de defensa actual que deduce las necesidades de las exigencias

---

(35) European Patrol Corbet (EPC). La Armada pretende incorporar a la Fuerza Naval seis corbetas de este proyecto PESCO naval. <https://armada.defensa.gob.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/conocenos/especiales/prefLang-es/05feindef--00-2021-FEINDEF--04-EPC>

(36) Proyecto PESCO naval "4E" (Essential elements of european escorts). <https://www.navantia.es/es/lineas-de-negocio/fragatas/proyecto4e/>

derivadas de la amenaza y las incluye en los planes operativos y de contingencia, permanentemente actualizados, debería estar constituido por dos "capital ship", un buque de aprovisionamiento de combate y seis escoltas modulares adaptados a la misión cometidos y amenazas,

El "capital ship", buque de proyección estratégica o de "acción sobre el litoral", deberá ser una plataforma con capacidad para operar y combatir en red, dirigida desde centros de mando y control en tierra, con capacidades de combate cinético de carácter estratégico, de despliegue de unidades de guerra naval especial e infantería de marina, unidades aéreas, de superficie y submarinas de control remoto para efectuar cometidos de vigilancia, reconocimiento, información y combate con gemelo virtual, logística avanzada y dotación reducida y rotatoria.

Tendría que ser una plataforma (catamarán o monocasco) de unas ocho mil toneladas de desplazamiento a plena carga y muchos de sus sistemas serán de doble uso civil (marina mercante) y militar (marina de guerra) lo que nos arrastra a la necesidad de colaboración y coordinación a nivel estatal e industrial.

El buque, debería contar con:

- Dotación muy reducida, adaptada a los futuros sistemas de automatización y combate en red y al ajuste de los ciclos de personal independientes de los ciclos de material y operaciones (relevos en zona).

- Gran capacidad de generación (sistemas "plug in" y armas de energía dirigida) y propulsión eléctrica

- Configuración flexible (modular), capaz de explotar sensores externos (no del buque) espaciales y de control remoto y de conectar sistema de armas, análisis de redes, inteligencia artificial, gestión de bases de datos, apoyo a la decisión, análisis logístico..., comunicaciones y guerra electrónica de último diseño ("plug in")

- Sistema de mando y control integrado en los sistemas de mando de nivel operacional nacionales y aliados.

- Capacidad de lanzamiento de misiles estratégicos

- Capacidad de despliegue vía helicóptero o unidades ligeras de superficie de un estol de guerra naval especial o de unidades reducidas de infantería de marina para efectuar raids anfibios.

- Capacidad sanitaria para hacer aceptables las acciones de asalto, de guerra naval especial y raids anfibios.
- Capacidad de minado y control de infraestructuras críticas submarinas con vehículos submarinos de control remoto.
- Capacidad de despliegue de vehículos aéreos de control remoto con capacidad de recoger información (video, electrónica, ciber) y con capacidad de ataque y apoyo cercano.
- Capacidad de despliegue de unidades de superficie con control remoto para descubierta, defensa de punto y apoyo cercano.
- Sistema de autodefensa de corto alcance (superficie y aéreo)
- Sistema de guerra electrónica (emisiones, comunicaciones y ciberespacio)
- ...

Estos buques actuarían manteniendo el dominio local de su zona de operaciones suprimiendo las defensas del adversario y participando en las operaciones de "targeting" explotando la sorpresa, iniciativa y maniobra.

Las operaciones distribuidas nos obligan a tener varios buques (al menos dos, dependiendo del plan de operaciones) de proyección estratégica en operaciones de acción naval sobre tierra en cada grupo, para aprovechar diferentes vulnerabilidades del adversario simultáneamente y no arriesgar en la misma línea de acción una proporción indeseable de efectivos.

Dos grupos de acción estratégica submarina (minado y otras acciones submarinas como inteligencia, alerta, guerra naval especial, "targeting" ... incluida la capacidad de acción sobre infraestructuras en fondos submarinos con estoles de guerra naval especial integrados).

Estos grupos estarían constituidos por una combinación de submarinos (dos submarinos en cada grupo, con dotaciones reducidas, capacidad de combate en red y armamento cinético de carácter estratégico, minado y despliegue y manejo de vehículos submarinos de control remoto), unidades de guerra naval especial y vehículos submarinos no tripulados.

Siempre un grupo listo para el combate (certificado por el CEVACO)

#### Dos grupos de minado y contraminado

Cada grupo con capacidad de minado de dos puertos simultáneamente con minado aéreo, de superficie o con el apoyo

de submarinos y unidades aéreas o de superficie y capacidad de limpieza (unidad de buceadores de MCM) y caza de minas para actuar simultáneamente en dos puertos y mantener el control de los minados efectuados, del mantenimiento de las rutas Q o de la vigilancia y reconocimiento de dos puertos simultáneamente.

Siempre uno liso para el combate (certificado por el CEVACO)

#### Fuerza de Infantería de Marina

Una brigada, enfocada, de forma prioritaria, en la ejecución de "raides anfibios" y apoyo a la fuerza de guerra naval especial.

#### Fuerza aeronaval

Basada en vehículos sin tripular y helicópteros, embarcables y proyectables desde tierra (territorio nacional o país anfitrión).

Con una escuadrilla de ala fija pilotada con unidades iguales a las del Ejército del Aire y, si estuvieran navalizadas, embarcables en portaviones aliados (en la línea de una mayor integración futura de las fuerzas aliadas en la OTAN y en la UE) o proyectables desde tierra en territorio nacional o en un país anfitrión.

#### Unidades de seguridad marítima

De acuerdo con los cometidos que la Armada mantenga en este ámbito (posibilidad de crear un servicio de guardacostas específico<sup>37</sup>) y para complementar las capacidades limitaciones de las agencias responsables de la seguridad marítima de carácter nacional o internacional.

En el ámbito de la seguridad marítima, sigue en vigor el concepto de patrullero, con la necesaria integración en red y con capacidad aeronaval basada en sistemas de control remoto, en helicópteros y en aeronaves basadas en tierra.

Estas unidades deberán contar con la versatilidad (modulares), flexibilidad y capacidad suficiente para integrarse en operaciones, adecuadas a sus capacidades, de la fuerza de acción naval.

Las unidades de superficie, aéreas y submarinas contarán con dotaciones mínimas (adaptadas a la automatización de los sistemas y al apoyo operativo desde tierra) o serán de control remoto, trabajarán en red y podrán integrarse en los sistemas de combate militares y en los centros de control de otras agencias responsables de los diversos

---

(37) Ver capítulo 5 "Misiones de la Armada" de este documento

cometidos de seguridad marítima.

**Periodo 2042-50 “continuar la evolución de capacidades en función de la tecnología, adaptándonos a los tipos de operaciones futuras”**

Este periodo debe ser el conductor de la directiva del AJEMA (condición para conseguir la excelencia) que establezca las capacidades existentes y la identificación a largo plazo de las obsoletas y de las de necesaria obtención con su prioridad correspondiente.

Día a día habrá que prever que tendrá que ejecutar la Armada, nuestra misión (qué y para qué) y qué capacidades serán necesarias y quien las aportará.

La evolución hacia “estados-civilización” impulsará la integración en las alianzas y el impacto tecnológico condicionará como emplear la fuerza naval con una gran dependencia de sistemas civiles de doble uso que apoyarán las operaciones.

Al pensar en el objetivo de fuerza a largo plazo debemos tener en cuenta el **tipo de operaciones** que se realizarán en el futuro y que tendrán impacto en la **estructura de la fuerza naval**.

Fomento de la iniciativa en contra de las respuestas reactivas yendo hacia las acciones descentralizadas con respuestas preplaneadas y el apoyo de sistemas de inteligencia artificial, con permanente conocimiento de los propósitos del mando y una alta dosis de iniciativa basada en la doctrina común y la libertad de acción.

Contar con una logística ágil (de personal y material) para sostener la operación a lo largo del tiempo.

Medir la validez de las decisiones, mediante indicadores de rendimiento de los resultados obtenidos y sistemas de observación y valoración de daños.

Operaciones integradas en red y distribuidas.

Las operaciones en red (Network Centric Operations o NCO) están basadas en tres elementos<sup>38</sup>: unas fuerzas dispersas geográficamente (distribuidas), un alto grado de formación, doctrina conjunta y experiencia, y una red robusta y fiable que las enlace. Este tipo de operaciones integradas y distribuidas, disminuyen la vulnerabilidad de las fuerzas, disminuyen las bajas y refuerzan el mando y control y

---

(38) Entorno operativo 2035. Rev I” EMAD

la capacidad de sincronización.

El impacto de la necesidad de desarrollar operaciones “distribuidas” en la estructura de la Fuerza puede ser importante, y 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 y desplazará la prioridad de las plataformas, para conseguir el movimiento previo al fuego, frente a la eficiencia de las armas que integran fuego y movimiento.

Una arquitectura de Fuerza distribuida 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.

#### Operaciones multidominio

El entorno operativo al que se enfrentará la Fuerza Naval es y será más complejo multidominio y multifunción con interdependencia e interacción con los diferentes ámbitos operativos obligando al combate en red y a una creciente interoperabilidad y capacidad de integración

Estas operaciones se realizarán participando en una fuerza conjunta aquellas operaciones realizadas por la Fuerza Conjunta integrando todas las capacidades para conseguir el cumplimiento de la misión

Entre las características que serán imprescindibles para poder combatir simultánea e integradamente en los cinco ámbitos de operación (Terrestre, marítimo, aeroespacial, ciberespacial y cognitivo, según la (PDC-01 (A)<sup>39</sup>) y asumir las misiones a realizar en el entorno operativo futuro, destacan su viabilidad, sostenibilidad, eficiencia, capacidad de respuesta, versatilidad, flexibilidad, resiliencia, disponibilidad, movilidad estratégica, modularidad, capacidad de innovación, adaptabilidad, interoperabilidad y firmeza moral que ya hemos señalado como objetivos de una Fuerza Naval excelente<sup>40</sup>.

---

(39) Creemos más pedagógica la siguiente división de los ámbitos de combate: terrestre, naval, marítimo, aéreo, cibernético, espacial, de la información y electromagnético)

(40) “Entorno operativo 2035. 1ª rev”.

### “Targeting” estratégico

El “targeting” se convierte en la herramienta esencial para definir opciones militares dentro de las campañas integradas y en el proceso “acción-negociación”.

Las capacidades de “targeting” cinético y mediante “acciones para influir” nos lleva a un concepto de operaciones multidominio y multifunción en las que incluyen y sincronizan, además de las operaciones en los teatros de operaciones, antes expuestos, los ámbitos: diplomático; informativo y psicológico; militar y de seguridad interna; económico y de seguridad energética y comercial;

Las características de la fuerza naval de permanencia en zona, mínima huella logística, discreción y flexibilidad, la hacen extraordinariamente adecuada para proyectar vectores que participen en el targeting estratégico (se incluyen entre sus capacidades de “targeting” las relacionadas con la presencia naval, la información y la estrategia de cooperación).

Elementos básicos del “targeting”, que pueden producir efectos desde el nivel táctico al estratégico y político, son: el fuego naval de apoyo (misiles estratégicos), raids anfibios, la aviación naval (puede estar basada en tierra), los sistemas de control remoto (aéreos, de superficie y submarinos), las minas submarinas como vehículos submarinos de control remoto, las capacidades derivadas de las operaciones especiales y del control y conocimiento del ciberespacio y del espectro electromagnético.

### Operaciones de seguridad marítima (MSO) y conocimiento del entorno marítimo (MSA)

La doctrina nacional al respecto, recogida en diferentes publicaciones, hace referencia a los intereses marítimos nacionales que están expresamente identificados en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional e indica que para el desarrollo e implementación de esta Estrategia se ha creado el Consejo Nacional de Seguridad Marítima por lo que la participación de la Armada en este contexto se verá condicionada por su nivel de ambición y la organización de la acción del Estado en la mar.

*“Se puede definir la Acción del Estado en la mar como aquellas acciones desarrolladas por parte del Estado ribereño en las zonas de soberanía, jurisdicción e interés nacional, participando diversas administraciones públicas con diferentes propósitos. Estas actividades pueden estar relacionadas, entre otras, con la seguridad marítima, el resguardo fiscal, la búsqueda y salvamento marítimo, la protección*

*del medio ambiente, vigilancia de pesca, tráfico marítimo, policía marítima, investigación y trabajos científicos, labores hidrográficas, mantenimiento del patrimonio arqueológico subacuático, cooperación en tareas de protección civil y transporte logístico*<sup>41</sup>.

Los intereses marítimos anteriormente señalados, no todos incluidos en el concepto de seguridad marítima que se estudia y revisa en el capítulo 7 de esta visión a largo plazo, son:

- El cumplimiento de la legislación nacional y el Derecho Internacional en los espacios marítimos bajo nuestra soberanía y jurisdicción, así como el respeto a las normas internacionales en alta mar en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por España.

- La protección de la vida humana en la mar.

- La libertad y la seguridad en la navegación.

- El comercio y el transporte marítimos.

- La industria naviera y otras industrias marítimas.

- La seguridad de los buques bajo pabellón español (flotas mercante, pesquera y de recreo).

- Los puertos y las infraestructuras marítimas, incluyendo las instalaciones alejadas de la costa, oleoductos, tuberías bajo el agua y cables submarinos, así como las infraestructuras críticas situadas en la costa.

- Los recursos del medio marino (recursos vivos y no vivos).

- El medio ambiente marino.

- El patrimonio arqueológico subacuático.

En el art 206 de la PDC 3,1, se define la seguridad marítima como *"la actividad cívico-militar de prevención de los riesgos y de lucha contra las amenazas en el ámbito marítimo, que, aplicando el Derecho internacional y las leyes nacionales, y en colaboración con los organismos e instituciones del Estado y la comunidad internacional, procura la libertad de navegación, la seguridad de la vida humana en la mar, imponer el orden legal, proteger a los ciudadanos y*

---

(41) PDC 3.1.Art 120

*salvaguardar los intereses marítimos nacionales*<sup>42</sup>.

Los principios que han de regir la participación de los diferentes organismos como clave para el éxito de la seguridad marítima son integración y cooperación.<sup>43</sup>

Los sistemas de mando y control integrados e integrables, los procedimientos operativos comunes entre diferentes agencias responsables en estos cometidos, las normas de cooperación y actuación conjunta y los esquemas de mando basados en el concepto "autoridad apoyada" y "autoridad que apoya" se desarrollan y deberán evolucionar, así como el camino hacia un servicio de guardacostas integrado, en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Marítima, lo que condicionará el objetivo de fuerza a largo plazo de nuestra Fuerza de Acción Marítima.

**La organización y estructura de la Fuerza Naval** deberá ser flexible y facilitadora de la excelencia de la fuerza. Debemos apostar por una organización que impulse las capacidades y la eficiencia de las unidades.

El objetivo es conseguir una Fuerza Naval excelente, con una organización que asegure su eficiencia, los aspectos de personal, sostenimiento y financiero son elementos clave que no se tratan en este capítulo.

Partimos de una organización que deberá evolucionar al mismo ritmo que evolucionen los buques y unidades, sus misiones y sus cometidos, sus dotaciones y su sostenimiento, tendiendo a una organización más sencilla, más ágil, "adelgazada", que se apoye en las nuevas tecnologías y que asegure una mayor velocidad de mando.

---

(42) Esta definición (PDC 3.I.Art 206) se considera necesario refinarla teniendo en cuenta y diferenciando las siguientes definiciones:

Seguridad marítima (security): La combinación de medidas preventivas y correctivas deliberadas.

Seguridad marítima (safety): La combinación de medidas preventivas y de respuesta dirigidas a proteger el ámbito marítimo y limitar los efectos de peligros naturales o accidentales, daños personales, daños al medio ambiente, riesgos y pérdidas económicas.

(43) PDC 3.I.Art 149

Esta organización inicial<sup>44</sup>, de carácter orgánico, similar a la actual podía ser:

Fuerza de acción naval (FAN)

- Fuerza de superficie
- Fuerza submarina y de guerra naval especial en misiones de control y acción sobre el fondo marino.
- Fuerza aeronaval
- Fuerza de guerra de minas
- Fuerza de Infantería de Marina
- Fuerza de guerra naval especial

Fuerza de acción marítima (FAM) (interoperable, integrable y a veces con doble participación en la fuerza de acción naval)

- Fuerza de superficie
- El apoyo de buques y unidades aeronavales, de Infantería de Marina, de medidas contra minas y de guerra naval especial sería desde la FAN.

Las unidades de acción marítima (o de acción naval si fuera conveniente) asignadas a operaciones de Seguridad Marítima dependen del Comandante del mando de operaciones navales (COMON) a las órdenes del Comandante del Mando de Operaciones dentro del plan de operaciones correspondiente (estructura operativa del OPLAN MARCO o el correspondiente) y las fuerzas de acción naval o marítima asignadas a otras operaciones se integrarían en la correspondiente estructura de mando derivada del plan de contingencia previsto o establecida "ad hoc", en nuevo plan de operaciones, para ejecutar una determinada misión.

En un futuro previsible donde la integración sea un requisito de eficiencia, podría crearse un servicio de guardacostas que asumiría las funciones de seguridad marítima y podría desaparecer la Fuerza de Acción Marítima de la estructura orgánica de la Armada.<sup>45</sup>

La organización operativa se activa para cada orden de operaciones mediante unidades independientes o grupos operativos (task groups) basados en los grupos y unidades previstos en el objetivo de

---

(44) Se trata en el capítulo 8 de este documento

(45) Ver capítulo 5 "Misiones de la Armada" de este documento

fuerza a largo plazo, donde la modularidad, versatilidad y flexibilidad de la Fuerza Naval constituyen un factor de fuerza tremendamente positivo.

Este enfoque debe llevar a revisar y simplificar la estructura y organización de mandos subordinados, escuadrillas, buques, unidades de infantería de marina y estructura logística y de gestión de personal y sus procesos de trabajo en favor de concentrar la dedicación de las dotaciones a su adiestramiento y operación de los sistemas (preparación para el combate) y explotar la capacidad de trabajar en red a través de plataformas cooperativas para desarrollar desde tierra las labores de gestión de personal, material y financiero con el objetivo de agilizar y reducir costes y mejorar la eficiencia de la gestión. Sin olvidar que el principal efecto del adelgazamiento y simplificación de estructuras es el aumento de la velocidad de mando.

En este camino, no estamos en una época de cambios, sino, en un cambio de época, nuestro personal, el valor de los valores y la voluntad de vencer seguirán siendo quienes aseguren la victoria, para lo que necesitamos una gestión del talento que nos permita preparar a nuestras dotaciones y seleccionar de forma ágil a nuestros líderes en un terreno donde la competencia civil-militar se reforzará día a día.

## Conclusión

Asumiendo la situación de incertidumbre de la evolución global, indicada al principio del capítulo, donde la capacidad transformadora de la tecnología puede llevarnos a escenarios, hoy, inauditos e impensables y superando el vértigo que produce la visión hacia el 2050, creemos que la conclusión del documento "entorno operativo 2035. Rev1" adaptada a la Fuerza Naval puede proyectarse hasta la mitad de este siglo:

*"Se necesita una Fuerza Naval adaptada a los tiempos nuevos. Para mantener una capacidad de combate creíble y capaz de hacer frente a los riesgos y amenazas del futuro es importante realizar grandes esfuerzos innovadores e inversiones intelectuales, culturales, tecnológicas y materiales. Los próximos años exigirán decisiones valientes e imaginativas para cumplir nuestra misión y ser útiles a la sociedad española. Mantener la eficacia, así como incrementar la eficiencia supondrá un esfuerzo en la transformación de nuestra Armada, al objeto de evitar su obsolescencia y la disminución de su valor militar, lo que exigirá convencer a la sociedad española de lo trascendental de este proceso para su seguridad y bienestar.*

*Deberán tener una alta capacidad de combate, ser equilibradas y con capacidad de respuesta para los retos de cada momento. Plenamente integradas en el entorno multidominio que va a caracterizar las operaciones en las próximas décadas. Además, deben de ser sostenibles y versátiles, interoperables con nuestros aliados y el Sistema de Seguridad Nacional, y dotadas de la suficiente movilidad estratégica para actuar allá donde se las necesite. El proceso de transformación debe de conducir a una Armada capaz de cumplir las misiones asignadas y contribuir decisivamente a la seguridad de España, con la fortaleza moral necesaria para su dedicación permanente al servicio de la nación”.*

## 7. ALISTAMIENTO DE LA FUERZA

---

José Luis Enrech de Acedo  
*Contraalmirante, retirado*

### *SÍNTESIS*

*Los principios básicos del alistamiento de las unidades de la Fuerza pueden considerarse permanentes, y no deben sufrir cambios radicales en el futuro contemplado en esta “Visión”, manteniendo ciclos rotatorios que garanticen el equilibrio entre las exigencias operativas y las necesidades de material y personal de sus dotaciones. No obstante, deberán acometerse cambios en los actuales procedimientos de alistamiento que aseguren su cumplimiento, reflejen la disponibilidad real de las unidades de la Armada, faciliten la coordinación entre los organismos implicados, y garanticen la cobertura completa de material y personal durante los períodos de despliegue y alta disponibilidad.*

**PALABRAS CLAVE:** ALISTAMIENTO, CICLOS, DISPONIBILIDAD, OPERATIVIDAD, SOSTENIMIENTO, ESFUERZO, EQUILIBRIO, DOTACIONES, COORDINACIÓN, NORMATIVA, GESTIÓN, CONCILIACIÓN

### **Consideraciones previas y aproximación metodológica**

“Es muy difícil hacer predicciones, especialmente acerca del futuro” es una socarrona frase de Niels Bohr (también atribuida a Oscar Wilde, e incluso a Yogi Berra, el pintoresco y lenguaraz jugador de béisbol de los New York Yankees) que nos recuerda lo complicado de tratar de adivinar el porvenir, incluso cuando el horizonte temporal parece cercano o despejado. Y si además los plazos de esa conjetura se miden en décadas, las probabilidades de acertar se reducen todavía más.

Aun así, existen áreas en las que los acontecimientos futuros parecen más evidentes, o al menos más previsibles que en otras, por cuanto sus principios básicos difícilmente pueden cambiar de manera

radical, por más que evolucionen las circunstancias. La manera de alistar la Fuerza de la Armada parece encajar en este grupo, porque lo que se pretende es difícilmente modificable; en la búsqueda de esa excelencia futura a que se refieren estos trabajos, la finalidad y filosofía de la preparación de la Fuerza es sencilla y casi permanente: que sus unidades se encuentren lo mejor dispuestas que sea posible para reaccionar ante cualquier contingencia, y especialmente las más exigentes (las operaciones de combate de alta intensidad), que son las únicas que garantizan la eficacia de su empleo en escenarios menos demandantes.

El entorno de seguridad, la composición de la Fuerza, la tecnología o la disponibilidad de personal en el futuro serán sin duda diferentes de los actuales, pero los principios básicos perseguidos en el alistamiento no deberían resultar muy distintos a los que mantenemos (o tratamos de mantener) en la actualidad. Bajo esta premisa, parece más sencillo dibujar un escenario sobre cómo deberá ser nuestra aproximación a la excelencia en el alistamiento de la Fuerza, ya que esencialmente se trata de ajustar la realidad actual y pulir sus inconsistencias, pasándola naturalmente por el tamiz de la evolución del entorno.

En este sentido -en busca de cierto rigor prospectivo, y para evitar convertir el análisis en una mera especulación- he tratado de aplicar un procedimiento razonablemente sistemático, a partir de una metodología ya existente: los "escenarios alternativos". En este sistema, el análisis sobre las tendencias actuales se realiza mediante el estudio del impacto de diversos elementos transversales, denominados "motores" o drivers, y cómo cada uno de ellos afecta al elemento que se está tratando, en este caso el alistamiento de la Fuerza de la Armada. Los cuatro motores habitualmente utilizados son el "Político", el "Económico", el "Tecnológico", y el "Social/Demográfico". A efectos de este estudio, he prescindido del primero de ellos (Político), por entender que se sale del ámbito de una reflexión relativamente técnica como el alistamiento, y me he centrado en los otros tres (Tecnológico, Económico, y Social/Demográfico), que considero más relevantes para el objetivo perseguido. Naturalmente, he reducido la complejidad del sistema original, que requiere la interacción secuencial de múltiples participantes (prospectores, planeadores, redactores), para ajustarlo a las posibilidades de un estudio individual.

## **Las actividades previas sobre el material y el personal: aprovisionamiento, mantenimiento y formación**

El alistamiento (ayer, hoy y mañana) es la fase final de la preparación de la fuerza<sup>1</sup>, y puede definirse como la unificación de todos los elementos que componen una unidad militar (material, personal, organización, doctrina...) para alinearlos de manera que ésta se encuentre en la mejor situación posible para llevar a cabo la misión que tiene asignada. Es una tarea coral, de coordinación de múltiples elementos que interactúan entre sí, y la falta o deficiencia en cualquiera de ellos afecta a todos los demás, y rebaja la capacidad del conjunto.

La fase final del alistamiento debe ir precedida de múltiples actividades en ámbitos muy diversos, actuando con relativa independencia, aunque manteniendo una coherencia general de objetivos sin la cual sería imposible montar el rompecabezas final de una unidad alistada. Estos aspectos previos se tratan con mayor detalle en otros capítulos de esta "Visión"<sup>2</sup>, pero considero conveniente esbozar una rápida reflexión previa sobre ellos -a la luz de las tendencias y "motores" descritos en el apartado inicial- que permita enlazar con las actividades más específicas del alistamiento que se analizan después.

En este sentido, resulta evidente que la tendencia principal en las últimas décadas -en la Armada, como en el resto de las Fuerzas Armadas- ha sido la de un impacto continuado y negativo del driver económico, que ha condicionado por completo todos los aspectos relacionados con la preparación de la Fuerza, afectando (en algunos casos de manera crítica) a dicha preparación, y rebajando significativamente los márgenes de repuestos, la continuidad del mantenimiento, y los niveles de adiestramiento.

Sin embargo, y teniendo en cuenta las tendencias de los últimos dos años, en los que el entorno internacional de seguridad se ha

---

(1) Si bien todas las actividades de una unidad pueden considerarse como de preparación y alistamiento, en la práctica los períodos prolongados de inmovilización (lo que más adelante se denomina "Fase Uno" del ciclo de alistamiento) se llevan a cabo con relativa independencia, y bajo la dirección y ejecución de los organismos de apoyo (arsenales, industria), sin demasiada intervención para alineación de la estructura orgánica de la unidad (buque, escuadrilla, Flota). Es por ello por lo que he preferido denominar "alistamiento" a las fases posteriores, en las que sí se lleva a cabo un esfuerzo de coordinación y alineación de medios y capacidades por parte de la unidad y sus mandos orgánicos, orientado a la realización de operaciones.

(2) Especialmente en los capítulos 9 ("La gestión digital integrada del ciclo de vida" del VA Sanjurjo Jul), y 11 ("La cuestión del personal", del VA Rodríguez Garat).

degradado de manera significativa -especialmente por las tensiones en Asia/Pacífico, la guerra en Ucrania, o la crisis en Oriente Medio- cabe esperar que la prioridad del gasto en Defensa recupere cotas anteriores, y que este "motor" tenga un impacto más reducido en el futuro. De no ser así, será imprescindible replantearse la entidad de la Fuerza, tanto la existente como la futura, para cumplir con el sensato principio establecido en las doctrinas logísticas clásicas de no adquirir ningún sistema que no se pueda apoyar adecuadamente<sup>3</sup>. Es preferible el mantener una fuerza más reducida pero bien preparada que otra mayor que en la práctica resulte ineficaz debido al insuficiente adiestramiento de sus dotaciones, la falta de fiabilidad de sus equipos, o el estado de sus niveles de repuestos.

Por otra parte, y especialmente en el área del mantenimiento, cabe esperar que la tecnología introduzca cambios radicales en la materialización de esta actividad. El mantenimiento preventivo, que durante muchos años ha sido la base de nuestro tratamiento del material, está ya dando paso a metodologías más efectivas, como el mantenimiento por síntomas; los avances en inteligencia artificial (IA) y ancho de banda en comunicaciones deben acelerar y generalizar esta tendencia, que tiene su mejor ejemplo en el "gemelo digital" ya en desarrollo en la clase F-110.

La consolidación de esta evolución requiere, especialmente, una drástica mejoría en las bases de datos que han de alimentar los sistemas de IA, que con seguridad escapará a las capacidades propias de la Armada, y que la hará más dependiente de la industria, no solamente durante los períodos de preparación sino incluso en el desarrollo de las mismas operaciones<sup>4</sup>. Todo ello, naturalmente, implicará un incremento de los costes de mantenimiento y operación, reforzando la influencia del "motor" económico.

Por añadidura, las tendencias actuales supondrán un impacto significativo en los aspectos de personal asociados al "motor" social: dotaciones más reducidas (consecuencia de la versatilidad de la tecnología, y por supuesto de las condiciones demográficas previsibles), falta de redundancia en los puestos de trabajo, y niveles de preparación técnica necesarios. Todo ello implica aceptar dotaciones más reducidas y formadas por "operadores" de sistemas,

---

(3) Como por ejemplo la Directiva 002/90 del AJEMA sobre "Criterios doctrinales para el apoyo logístico", que prácticamente arranca con esas palabras.

(4) La necesidad de esta integración se analiza con más detalle en el capítulo 10 de esta VALP ("La industria naval en demanda de la excelencia" de D. Manuel Vila).

con una limitada capacidad de mantenimiento o reparación. Esto hará a dichas unidades más vulnerables, menos resilientes, reforzando la dependencia ya expresada sobre la exigencia de apoyo industrial externo.

### **El alistamiento de la Fuerza. Conceptos generales<sup>5</sup>**

Como ya se ha señalado, el alistamiento es la fase final en la preparación de la fuerza, en la que convergen todos los esfuerzos anteriores, relativamente independientes, y cuyo producto es la disposición de una unidad militar<sup>6</sup> preparada en todos los aspectos para llevar a cabo la misión que se le asigne, lo que incluye el personal (cobertura, adiestramiento), el material (cantidades, idoneidad técnica, rendimiento y fiabilidad), y la organización (doctrina, procedimientos tácticos, planes de combate), garantizando su alineación para trabajar como un ente único. Un buque de guerra moderno es, probablemente, una de las máquinas más complejas diseñadas por los seres humanos, y conjugar los múltiples elementos técnicos, humanos y organizativos que lo componen puede considerarse como la quintaesencia del trabajo en equipo.

Con toda su complejidad, y por las razones que señalé en la introducción, este objetivo general no es muy diferente ahora de lo que ha sido en tiempos anteriores, ni es de esperar que lo sea en el futuro. La palabra clave de esa tarea es coordinación, organizando las piezas del rompecabezas para que interactúen con eficacia (obtención de resultados), y, en la medida de lo posible, con una aceptable eficiencia (economía de medios y esfuerzos).

El objetivo perseguido es disponer de una unidad completamente lista en todos sus aspectos, lo que exige, de entrada, contar con una plantilla cubierta en su totalidad y bien adiestrada; que todos los equipos y sistemas se encuentren operativos (y estamos hablando

---

(5) Antes de abordar la reflexión sobre las posibilidades futuras de mejora en el alistamiento de la fuerza, he considerado conveniente realizar una exposición sobre los conceptos básicos y tendencias actuales de esta actividad, no demasiado conocida fuera de los ambientes estrictamente militares. Su contenido probablemente parecerá muy elemental a los profesionales de la Armada, pero creo que resultará de utilidad a los que no lo son, que además constituyen una de las principales “audiencias objetivo” de este trabajo.

(6) El término “unidad militar” puede, naturalmente, aplicarse tanto a elementos navales como aéreos o terrestres; sin embargo, a efectos de este estudio, y teniendo en cuenta su foco sobre la Armada, me referiré generalmente al “buque” como la unidad militar básica, ya que sus características y alistamiento presentan unas particularidades que –como posteriormente se desarrolla– difieren sensiblemente de las que presentan otras unidades operativas, incluyendo las de Infantería de Marina.

literalmente de cientos de ellos, en general de un nivel técnico muy complejo: plantas de fuerza y propulsora, sensores, sistemas de combate, equipos de comunicaciones, de maniobra y navegación, embarcaciones auxiliares, y en algunos casos incluso plataformas aéreas); y que los niveles de munición, pertrechos y repuestos se encuentren también al completo. Incluso tratándose de una sola unidad, es un objetivo muy ambicioso, y que exige un significativo esfuerzo técnico, humano y financiero.

Por esta razón, y siendo realistas, no es posible pretender tener todas nuestras unidades completamente alistadas de manera simultánea, y menos aún que se encuentren así de manera permanente. Para racionalizar este esfuerzo, es necesario implantar períodos de rotación entre ellas, que equilibren y distribuyan el esfuerzo a lo largo del tiempo. Ello se consigue mediante los denominados *ciclos de alistamiento*, durante los cuales cada unidad pasa por diversos períodos en su disponibilidad, que gradúan su nivel de esfuerzo y coste, y que de manera esquemática pueden clasificarse en tres fases: *Fase Uno* de baja o nula capacidad operativa, durante la cual se pueden llevar a cabo grandes obras de material, y cursos prolongados o relevos para la dotación; *Fase Dos* o de preparación, de actividad moderada, durante la cual la unidad eleva gradualmente su nivel de adiestramiento, y continúa o completa las obras no vitales no acometidas durante la fase anterior; y *Fase Tres* o de disponibilidad completa, en la que la unidad desplegará en operaciones o se encontrará lista para ser desplegada en breve tiempo. Finalizadas las actividades de la Fase Tres, la unidad vuelve a la fase inicial (Uno) para mantenimientos, obras, y por supuesto descanso de su dotación.

En este esquema genérico, el elemento clave es la duración de tales ciclos, que es lo que determinará el esfuerzo a realizar y, especialmente, la cantidad de unidades de las que podemos disponer en un momento concreto sobre el total de unidades existentes. La duración habitual del ciclo en buena parte de buques de la Armada (los escoltas, por ejemplo) es de 2 años, asignando la mitad de ese tiempo a la Fase Tres (un año) y seis meses a cada una de las dos fases anteriores (Una y Dos)<sup>7</sup>, lo que nos da una disponibilidad media para operaciones del 50% de los buques existentes. Este porcentaje es esencial para calcular el nivel de ambición de la fuerza, sea para

---

(7) Esta duración y distribución de fases varía según la clase de buque; para un buque anfíbio, por ejemplo, es de tres años (6/6/24 meses), y para un patrullero tipo "Ser-viola" es de dos (6/3/15 meses).

calcular lo que necesitamos tener en función del entorno de seguridad, o –haciendo el problema al revés- lo que podemos tener en función de la disponibilidad económica<sup>8</sup>. Como consideración general, este reparto de tiempos resulta muy demandante para las unidades.

Por añadidura, en la fase final del alistamiento es necesario establecer unos márgenes de tiempo en los cuales la unidad (sea un buque o una agrupación táctica de Infantería de Marina) debe ser capaz de alcanzar su nivel operativo óptimo para ser desplegada. Evidentemente, cuanto más reducido sea ese período de tiempo, más elevado será el coste necesario para alcanzar tal situación: mantener una unidad alistada para la activación inmediata implica un esfuerzo mucho mayor que el de otra que pueda disponer de un mes de preparación antes de iniciar el despliegue: la dotación no puede encontrarse dispersa por cursos o permisos, no es posible acometer obras o reparaciones de entidad, y los niveles de material (víveres, municiones, repuestos) deben estar al completo. De hecho, mantener una unidad completamente preparada sale casi tan caro como tenerla operando.

Los niveles habituales de tiempos de alistamiento se designan mediante un código alfabético: A (listo para menos de un mes), B (listo para menos de seis meses), C (listo entre seis meses y un año), y D (listo en un año o más)<sup>9</sup>. Como puede verse, se trata de unos plazos muy holgados, que, como más adelante se analiza, no se ajustan demasiado a las características de la Fuerza de la Armada.

A su vez, y dentro de la Fase Tres de cada ciclo, es posible graduar el esfuerzo a invertir entre las distintas unidades reduciendo la capacidad operativa de algunas de ellas, porque naturalmente es más costoso mantener un buque preparado para la guerra abierta que tenerlo en condiciones de realizar misiones de paz. Esto limita el nivel de ambición operativo, pero también reduce sensiblemente los costes implicados.

---

(8) Si, por ejemplo, se considera necesario, por razones estratégicas, el disponer permanentemente de tres fragatas desplegadas, con este sistema sabemos que hará falta contar con un mínimo de seis. Por el contrario, si sabemos que sólo se dispone de recursos para adquirir y mantener cinco fragatas, ello implica que con frecuencia no podremos tener más de dos en zona de operaciones.

(9) Estos últimos casos sólo se aplican en unidades que están inmovilizadas por obras de mucha entidad, como las grandes carenas de los submarinos.

Los niveles tradicionales de capacidad operativa se designan mediante un código numérico: 1 (operaciones de combate y alta intensidad), 2 (operaciones de media intensidad, como la interdicción o la vigilancia marítima) y 3 (operaciones de baja intensidad y paz, que sólo requieren capacidades básicas como navegación y seguridad interior). La combinación de los dos códigos descritos (alfabético/temporal y numérico/capacidad) nos da una indicación sencilla y gráfica de la situación de alistamiento de una unidad: un buque en A1 está listo para desplegar para realizar operaciones de combate en menos de 30 días, mientras que otro en B2 podrá llevar a cabo misiones de paz a partir de un período comprendido entre uno y seis meses.

Como ya se ha señalado, el elemento esencial para diseñar y mantener un ciclo coherente es alcanzar una buena coordinación entre todos los actores implicados (estados mayores, fuerza, y apoyos de personal, logístico, y financiero), responsabilidad que recae en el Estado Mayor de la Armada, y que se formaliza en una normativa muy detallada que regula con precisión la secuencia de actividades y responsabilidades de cada uno, mediante una estructura de Procesos de Trabajo; además, también es necesario disponer de un eficaz sistema de medida y comprobación de los resultados, que en nuestro caso es responsabilidad del Centro de Evaluación para el Combate de la Flota (CEVACO).

### **El alistamiento en el futuro: la mejora hacia la excelencia**

Todo lo expuesto en el punto anterior son los principios generales y teóricos por los que se debe regir un sistema de alistamiento coherente, y, como ya se ha dicho, no deberían estar sujetos a cambios radicales en el futuro, aunque por supuesto existe un buen margen de mejora. Pero, como suele ocurrir, estos principios generales no siempre se cumplen, y la realidad interfiere de manera regular en su desarrollo, en forma de averías, modificaciones (deliberadas o no) al programa previsto de actividades, o alteraciones inesperadas en la disponibilidad económica (casi siempre a la baja).

La consecuencia de estas interferencias es que el ciclo de alistamiento descrito no se cumple, ya sea por retrasos de las unidades en la finalización de una fase (normalmente las dos primeras), o a veces la interrupción de la tercera fase, forzando la suspensión de las operaciones en curso de una unidad, e incluso obligando a la incorporación adelantada de otra a dichas actividades, para evitar dejar un vacío operativo o incumplir un compromiso.

Evidentemente, no es posible impedir por completo estas interferencias inesperadas en los ciclos de alistamiento, que ya se sabe que la realidad es muy tozuda; pero sí es posible actuar sobre sus causas para mejorar el grado de cumplimiento, y evitar que esa alteración se convierta en la norma y no la excepción, como sucede con frecuencia. Y si, como hemos dicho, el concepto general de alistamiento no debería variar significativamente, cabe preguntarse sobre qué aspecto de su aplicación actual será necesario actuar en el futuro para evitar, en la medida de lo posible, estas alteraciones sobrevenidas. La primera respuesta puede encontrarse en el análisis de lo que apunté como factor esencial en el diseño del ciclo: los tiempos de duración de las distintas fases.

### La duración y carácter de los ciclos de alistamiento.

El actual diseño de las tres fases de un escolta<sup>10</sup> -repartidas en períodos de 6/6/12 meses cada una, con una duración total de dos años-, resulta bastante razonable sobre el papel; pero si analizamos sus implicaciones, nos podemos encontrar con que, en la práctica, resulta notablemente ambicioso, porque implica un esfuerzo muy notable sobre el material, y especialmente sobre el personal, ya que condiciona (o debe condicionar) de manera significativa las condiciones de vida de las dotaciones durante tres cuartas partes de cada ciclo (dieciocho meses entre las fases Dos y Tres), y especialmente en fase Tres (un año completo), lo que resulta difícilmente asumible en la realidad; de hecho, este nivel de esfuerzo casi puede considerarse como el más exigente de los posibles, algo comprensible si nos encontramos en una situación de crisis o guerra<sup>11</sup>, en la que es preciso alcanzar el máximo rendimiento posible de los medios disponibles, pero menos tolerable en condiciones de normalidad.

La revisión de los tiempos de duración de las distintas fases debería implicar una relajación sobre el reparto establecido en la actualidad, aumentando los tiempos de descanso y mantenimiento (especialmente la Fase Uno, y en cierta medida la Fase Dos) en relación con la duración

---

(10) Utilizo este ciclo como ejemplo por ser el más común en los buques de la Armada, ya que se aplica a escoltas, patrulleros y buques de acción marítima.

(11) Un buen ejemplo de esta aproximación puede encontrarse en ciclo clásico de actividad de los submarinos alemanes en la Segunda Guerra Mundial, también en tres fases distribuidas equilibradamente: un mes de descanso y obras, un mes en tránsitos desde/hacia la base, y un mes de operaciones en zona de patrulla. Ello nos da una ratio descanso/actividad del 33%, que en teoría resulta menos exigente que la ratio del 25% prevista para una de nuestras fragatas. Y hay que recordar que ellos estaban en guerra, y que además eran alemanes nacidos en los años veinte...

de la más exigente Fase Tres. Una primera aproximación podría ser mantener la duración de las Fases Uno y Dos a seis meses, y reducir la Fase Tres a un período igual, lo que parece más razonable que tenerla operando (o en el disparadero para operar) durante un año completo. Ello nos daría un ciclo de 18 meses (6/6/6), en el que más de la mitad del tiempo (Fase Uno, y la mayor parte de la Fase Dos) las condiciones de vida de las dotaciones serían casi “normales”, y las tareas previas de mantenimiento y adiestramiento más prolongadas, propiciando una mejor situación general de la unidad al arrancar la Fase Tres.

Naturalmente, la contrapartida de esta medida sería una disminución en los tiempos de completa disponibilidad operativa de cada unidad, que pasaría de un 50% a un 33% de las existentes; es decir, que sólo tendríamos operando (o listo para operar) a uno de cada tres barcos, en lugar de uno de cada dos; considerado desde el punto de vista del “motor” económico, esta modificación resultaría en una disminución general en costes de operación, al reducirse los tiempos de despliegue. Como ya se ha señalado, esta podría ser una disponibilidad relativamente exigua en crisis o guerra, pero que parece aceptable en tiempos de paz.

Por otra parte, y si se quisiera mantener las actuales cifras de disponibilidad teórica, sería necesario contar con un mayor número de unidades (y naturalmente de personal), lo que también implicaría la necesidad de un mayor recurso financiero.

La explicación de este exigente ciclo de actividad (que lo es más todavía en el caso de otros tipos de buques, como los anfibios, que en teoría están dos años completos listos para desplegar o desplegados) se encuentra en el hecho de que, en la práctica, no todos los buques dispuestos en nivel A (menos de un mes) se encuentran en la misma situación real de disponibilidad, porque 30 días es una cifra ridículamente elevada para la capacidad real de un buque, o incluso de una unidad de Infantería de Marina.

En la práctica, los plazos de alistamiento se miden por el “período de preaviso”, o NTM (*Notice To Move, en la jerga aliada*), que establece el tiempo máximo que debe transcurrir entre la orden de despliegue y la partida efectiva; para las unidades de la Armada, ese plazo se mide en días, no en meses: tres días de NTM es algo perfectamente razonable para una fragata, como diez días lo es para un Subgrupo Táctico de Infantería de Marina.

La causa de haber adoptado un período de tiempo tan dilatado se encuentra en la aplicación de la normativa de carácter conjunto que rige los alistamientos generales de las fuerzas armadas, y que se ha adaptado a las características de las unidades del Ejército de Tierra (para las que el plazo mínimo de un mes de activación resulta adecuado), pero que no refleja en absoluto la mayor disponibilidad en el alistamiento de las unidades de la Armada, que es intrínsecamente menor.

En la práctica, este nivel tan amplio implica que prácticamente todas las unidades que no están en obras se encuentran en nivel ALFA, pero en realidad existen entre ellas diversas graduaciones más exigentes, que pueden llegar a las 24 horas de NTM en el caso de escoltas o patrulleros.

Si hemos de ser rigurosos, la disponibilidad en el tiempo de activación debe reflejarse en unos niveles más exigentes, que respondan a la capacidad real de nuestras unidades, por cuanto la asignación genérica del nivel ALFA, aunque proporciona cierta flexibilidad para reasignaciones entre las distintas unidades, en la práctica supone una pérdida del rigor en el cumplimiento de los ciclos y los procesos de trabajo que los regulan, con la consiguiente disminución de eficacia.

#### El planeamiento y la coordinación del alistamiento

En cuanto a otro elemento esencial del alistamiento, el planeamiento y la coordinación, ya vimos que esta responsabilidad general corresponde al Estado Mayor de la Armada (EMA), único ente con nivel orgánico y autoridad suficientes para garantizar la interacción adecuada entre los distintos organismos implicados en la Fuerza y el apoyo a la Fuerza: debe seguir siendo el EMA, a partir de las directrices del AJEMA, quien determine las características generales de los ciclos que acabamos de tratar, y el Estado Mayor de la Flota el que lo materialice en asignación concreta de unidades y tiempos, mientras que el resto de organismos de apoyo (jefaturas/direcciones de Personal, Logística y Finanzas) contribuyen desde cada área específica a la alineación de sus cometidos con las decisiones del AJEMA.

La mejoría de esta coordinación se incrementará gradualmente mediante la actuación sobre el "motor" tecnológico, materializado especialmente en la automatización de los procesos de trabajo que regulan las actividades de alistamiento, simplificando y mejorando su rendimiento. Como se ya se ha señalado, muy poco de esta estructura actual de coordinación debe cambiar significativamente en el futuro.

Sin embargo, sí existe un actor relevante del ciclo de alistamiento sobre el que debería actuarse en el futuro para mejorar su rendimiento y eficacia: el Centro de Evaluación y Adiestramiento de la Fuerza (CEVACO). Este organismo tiene el esencial cometido de realizar la comprobación final de que todos los esfuerzos invertidos han surtido el efecto deseado, y que la unidad se encuentra en un estado general que permita asegurar el cumplimiento de la misión asignada, abarcando todos los aspectos de personal (cobertura y adiestramiento), material (funcionamiento y niveles adecuados de repuestos y pertrechos) y organización (plan de combate, doctrina y procedimientos actualizados) y sobre los que han trabajado los organismos señalados en el punto anterior. Como consecuencia, el área de responsabilidad y actividad de CEVACO es completamente transversal a la estructura de la Armada. Sin embargo, su encuadramiento orgánico se encuentra en un nivel inferior, el de la Fuerza, ya que depende del Almirante de la Flota, lo que limita su capacidad de interacción e influencia con el resto de los actores implicados en las estructuras del apoyo. Por ello, y para mejorar tal capacidad de interacción y coordinación, el CEVACO debería responder ante la autoridad superior del ciclo, el AJEMA, bien mediante una dependencia directa, o con un encuadramiento en el EMA. Este es el único nivel orgánico desde el que puede ejercer con completa eficacia sus cometidos.

### El personal en el ciclo de alistamiento

He dejado para el final el aspecto que considero más problemático en las vicisitudes del actual ciclo de alistamiento, y que son las implicaciones sobre el "motor" social/demográfico: el personal.

Ya se ha dicho que el objetivo del alistamiento es mantener una unidad, durante su período de alta disponibilidad, en las condiciones ideales para desempeñar la misión que se le asigne. Evidentemente, y aparte del correcto funcionamiento de todos sus equipos y el relleno completo de todos sus repuestos y pertrechos, ello implica que su dotación se encuentre al completo, y tenga un buen nivel de adiestramiento. Por ello, y en buena lógica, durante ese período de alta disponibilidad (que incluye, por descontado, los despliegues en operaciones) es necesario recortar drásticamente todo movimiento de personal por razones de cursos, cambios de destino, o naturalmente permisos, lo que afecta considerablemente a la calidad de vida del personal. Esta es, precisamente, la razón principal por la que los períodos teóricos en alta disponibilidad no pueden ser tan prolongados como los previstos en los ciclos actuales (un año completo, o incluso dos, en el caso de algunos buques), y por lo que he propuesto su

disminución a unos tiempos más realistas: no se puede mantener esa condición de exigencia de manera tan prolongada, y si la relajamos (con cambios de destino del personal o ausencias por realización de cursos prolongados durante ese período), entonces estamos falseando, en la práctica, la condición de alistamiento real de dicha unidad.

Sin embargo, esta última (y vital) condición de mantener la dotación al completo durante todo el período de alta disponibilidad es prácticamente imposible de alcanzar en la actualidad, por cuanto la normativa que regula la gestión de personal (permisos, cambios de destino, cursos) no contempla la condición de alistamiento de un buque, por lo que, con frecuencia, se producen en las dotaciones movimientos o ausencias de personal que alteran (a la baja, naturalmente) su capacidad operativa.

La necesidad de adaptar la normativa de gestión de personal a las necesidades operativas de las unidades se analiza con detalle en otro apartado de esta "Visión"<sup>12</sup>, por lo que no voy a referirme a ello. Sí quiero analizar, en cambio, un aspecto distinto, pero íntimamente relacionado, como es la normativa de conciliación actualmente en vigor, cuya aplicación está teniendo un impacto negativo cada vez mayor en los niveles de capacidad de las unidades.

El concepto de conciliación es necesario y razonable, y persigue equilibrar los requerimientos profesionales e institucionales de los puestos de trabajo con las necesidades personales y familiares de las personas que las realizan, favoreciendo y facilitando las actividades de ese personal (especialmente en horarios y tiempos presenciales) con un coste razonable sobre la actividad de la unidad en cuestión. Es evidente, sin embargo, que la exigencia profesional de los puestos de trabajo no es la misma en todos los destinos: las condiciones de penosidad o riesgo son mucho mayores en un buque o una compañía de Infantería de Marina que en una oficina. Pero la mayor diferencia es la necesidad de la presencia física para llevar a cabo el trabajo asignado: en un despacho de estado mayor es posible teletrabajar, ajustar el horario de entrada o salida, o dejar la tarea para el día siguiente; pero si la unidad a la que se pertenece está desplegada, estas opciones no son posibles.

A pesar de estas diferencias tan evidentes, lo cierto es que la normativa de conciliación se está aplicando de manera prácticamente idéntica

---

(12) Capítulo II, "La cuestión de personal", por el VA Rodríguez Garat.

en las unidades operativas y en el resto de los organismos, con la consiguiente pérdida de capacidad, porque no siempre es posible reemplazar a la persona que ha quedado en la base: ello genera un hueco que debe de llenar otro miembro de la dotación, asumiendo tareas adicionales o aumentando la duración de una guardia, con el consiguiente incremento de una carga de trabajo ya de por sí muy elevada, y su efecto indeseable sobre la actitud y moral del personal que permanece a bordo.

Esta pérdida de capacidad operativa es especialmente significativa en los buques, debido a sus especiales características de alistamiento: en las unidades de Ejército de Tierra o Aire, e incluso en las de Infantería de Marina, la "unidad operativa" (es decir, la unidad desplegable para cumplir una misión) se genera habitualmente de manera ad hoc, componiendo su estructura a partir de una o varias "unidades orgánicas", y en función de las necesidades de la misión<sup>13</sup>. Sin embargo, en el caso de los barcos la "unidad operativa" coincide con la "unidad orgánica": un buque es un ente único, indivisible, con sus medios técnicos y su dotación, y cualquier cambio en su composición altera el equilibrio del conjunto y reduce su eficacia.

En esencia, y aunque parezca una perogrullada el recordarlo, el único objetivo de un buque de la Armada es navegar para cumplir una misión, a veces durante largos períodos de tiempo, y tal actividad no es compatible con un horario de oficina y dormir en casa todas las noches. Y debe recordarse que, en la actualidad, todos los miembros de la Armada son profesionales, y por tanto voluntarios; no parece lógico ni admisible que alguien que ha elegido voluntariamente ser miembro de la Armada (y quien se ha formado para ello con una significativa inversión de tiempo y recursos), argumente, una vez destinado en un buque, que por motivos personales no puede salir a navegar.

En esencia, esta actitud supone que una persona destinada a bordo de un buque que, por razones de conciliación, no esté disponible para navegar (o para montar guardias en puerto) sencillamente *no está llevando a cabo su trabajo*.

---

(13) Por ejemplo, un Subgrupo Táctico de I.M. puede tener una entidad y características variables (movilidad, potencia de fuego, capacidad de autodefensa), lo que permite una notable flexibilidad en su formación, integrando los elementos más adecuados a la misión de entre los que componen distintas unidades orgánicas. Este es también el caso de las unidades operativas del E.T., e incluso las del E.A.

La aplicación sin restricciones de la conciliación supone una profunda distorsión del principio de la búsqueda del equilibrio entre lo personal y lo profesional a que antes me referí: con la interpretación actual, ese equilibrio no existe, porque prima por completo el interés individual sobre el corporativo, y al precio de una significativa pérdida de capacidad de las unidades<sup>14</sup>.

En defensa de la conciliación se argumenta que éste es un derecho básico al que no se puede poner recortes; pero en el caso de los militares profesionales ese razonamiento no es completamente aplicable: del mismo modo que la pertenencia a las Fuerzas Armadas supone ciertas limitaciones en los derechos personales (libertad de expresión y asociación, por ejemplo), se debe también aceptar que las características inherentes a nuestra profesión (que, insisto, se ha elegido voluntariamente) van a limitar, aunque sea temporalmente, nuestros derechos de presencia y movilidad.

Naturalmente, se deben buscar elementos que compensen la mayor exigencia y dedicación que implica estar destinado en una unidad operativa, sean económicos (complementos de entidad para las unidades con mayor actividad), profesionales (mejores coeficientes para las evaluaciones), o personales (tiempos de permiso). La mayor parte de ellos ya se aplican, pero parece que no con la entidad suficiente para que compensen los sacrificios requeridos.

En conjunto, considero que la normativa actual sobre el personal destinado en unidades operativas -tanto en los aspectos de gestión como, especialmente, los de la conciliación- es incompatible con un sistema de alistamiento que garantice la disponibilidad y eficacia de las unidades. Si realmente se pretende alcanzar la excelencia en este ámbito, resulta necesario adecuar dicha normativa a las exigencias de la preparación y el despliegue. No es una tarea fácil, porque la tendencia social actual es precisamente la contraria, y habrá de acometerse de manera gradual; pero sin tales ajustes será imposible disponer de unidades operativas en condiciones de cumplir su misión, lo que es, en última instancia, la única razón de ser de las Fuerzas Armadas.

---

(14) Es curioso que en la milicia hayamos llegado a esta situación, porque el punto de partida era precisamente el opuesto: en los ya lejanos tiempos de mis primeros destinos, el criterio esencial eran las “necesidades del servicio”, que condicionaban, a veces de manera injustificada, la calidad de vida de las dotaciones. Claramente hemos oscilado de un extremo al otro del péndulo; pero ya se sabe que en el medio está la virtud...

## Conclusiones

Los principios básicos para alistar adecuadamente la Fuerza del futuro no deberían cambiar de manera radical en el plazo general previsto para esta "Visión", aunque sí las herramientas que emplearemos para hacerlo, especialmente en lo relativo al mantenimiento y la gestión del material. Por ello, los objetivos para buscar la excelencia deben mejor buscarse en la mejora gradual de lo ya realizado hasta ahora, y en la optimización de los recursos humanos y tecnológicos disponibles; todo ello, naturalmente, dentro de un marco presupuestario estable que permita planear y programar con la antelación suficiente.

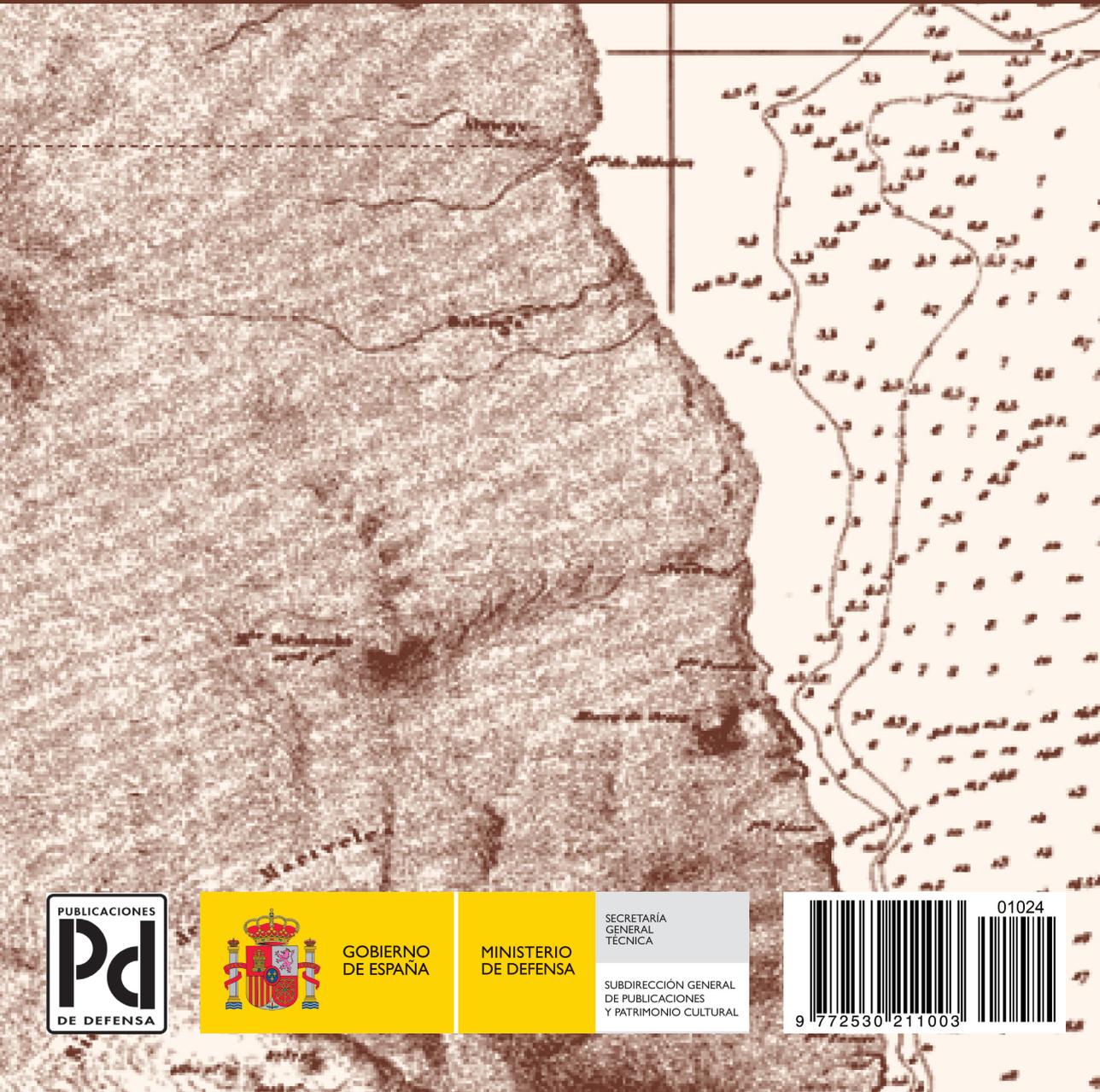
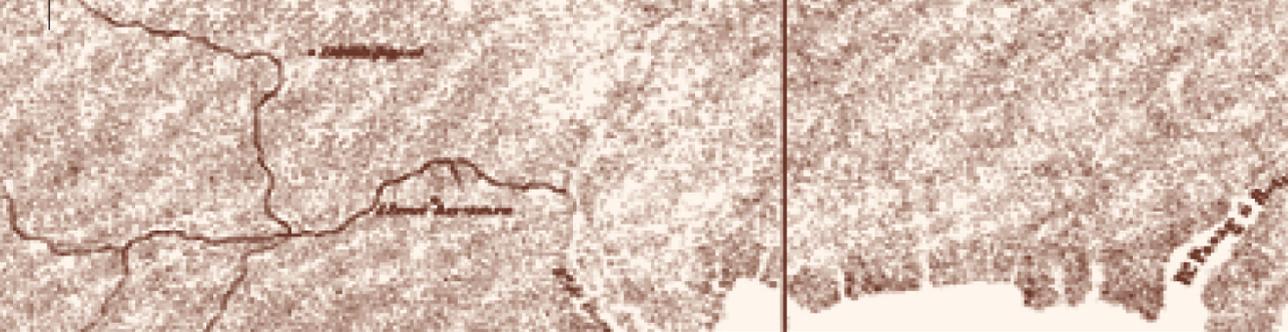
El alistamiento de las unidades deberá seguir basado en ciclos rotatorios que alternen el esfuerzo entre unidades para mantenerlos dentro de unos límites de esfuerzo racionales, que lógicamente deberían ser mayores en los períodos de crisis que en los de normalidad. La duración de estos ciclos ha de permitir el equilibrio entre las necesidades del personal y la demanda operativa, y, teniendo en cuenta la dificultad y el coste de mantener una unidad en alto estado de alistamiento, no deberían superar los seis meses de esfuerzo intenso continuado.

Además, y para poder llevar a cabo un planeamiento racional y sistemático, la normativa relativa a los tiempos de disponibilidad debería reflejar las características y flexibilidad inherentes a las unidades de la Armada (tanto buques como I.M.), y contemplar tiempos de respuesta inferiores a los 30 días actuales, estableciendo una disponibilidad mínima de al menos 5 ó 10 días, según el tipo de unidad.

Para mejorar la interacción y coordinación entre todos los organismos implicados en el alistamiento resulta conveniente situar al CEVACO a un nivel lo más elevado posible, por lo que debería modificarse su encuadramiento orgánico para pasar a depender directamente del AJEMA.

Por último, y en lo relativo al personal, resulta imprescindible acometer reformas en la normativa que garanticen la presencia y permanencia de las dotaciones en los períodos de operaciones o alta disponibilidad, limitando drásticamente las ausencias por razones de gestión y conciliación, que en la actualidad complican el poder mantener las unidades en situación de completo alistamiento.





SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL

