

CONCEPTO DE EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS 2017



6 de marzo de 2017

Cambio 1

PRÓLOGO DEL JEMAD

Como un componente esencial de la Seguridad Nacional, las Fuerzas Armadas españolas representan la organización a disposición de las autoridades de la nación para el empleo de la fuerza militar.

La validez de las Fuerzas Armadas se mide por su capacidad de respuesta constituida por: sus valores, su nivel de alistamiento, sus capacidades y la voluntad de su utilización.

Así, deben estar preparadas para cumplir su misión y sus cometidos, a diario, tanto en territorio nacional como fuera de nuestras fronteras, desarrollando los planes de operaciones en vigor y constituyendo el núcleo de fuerza conjunta, listas para actuar en el desempeño de los correspondientes planes de contingencia cuando sean activados.

Para la concreción de tales fines, es imprescindible que integren y coordinen adecuadamente sus actividades con el resto de elementos que trabajan en beneficio de la Seguridad Nacional.

El Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS) establece su marco de actuación, la forma en que llevarán a cabo sus misiones, las características generales que deben tener las fuerzas militares en las operaciones y pone, por último, las bases para un proceso de Planeamiento de la Defensa que propicie su diseño apropiado, practicable y aceptable.

En este documento se define el contexto estratégico en el que las Fuerzas Armadas españolas llevarán a cabo sus cometidos y que se caracteriza, por su creciente integración multidisciplinar, complejidad e incertidumbre, con riesgos, elementos potenciadores de riesgos y amenazas complejas, a veces impredecibles; con una gran velocidad de cambio ante la que la celeridad transmitiendo ordenes de mando y la prevención, se convierten en elementos básicos del proceso de decisión y acción para hacer frente a las situaciones de crisis de cualquier tipo e intensidad.

Todo ello requiere de unas fuerzas militares flexibles, expeditivas, tecnológicamente avanzadas y con una adecuada capacidad de respuesta en un amplio catálogo de opciones de empleo que van desde la diplomacia de defensa, seguridad cooperativa y operaciones de ayuda humanitaria hasta las de combate de alta intensidad.

Son éstas las Fuerzas Armadas que se precisan para contribuir eficazmente a la Seguridad Nacional y a la defensa de los intereses de España allí donde se las demande.

RESUMEN EJECUTIVO

A fin de que las Fuerzas Armadas (FAS) puedan cumplir sus misiones en beneficio de la Seguridad y Defensa nacional, como elemento esencial de la Acción del Estado en defensa de los intereses de España, es imprescindible un adecuado nexo de unión entre las directrices que desarrollan la política de defensa y las operaciones militares que éstas llevan a cabo. Este nexo de unión está representado por la Estrategia Militar.

El Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS) es el documento en que el Jefe del Estado Mayor de la Defensa define el marco estratégico militar, sus pautas previsibles de evolución, los posibles escenarios generales de actuación de las FAS, y sus características genéricas y forma de empleo. En suma, se trata de la **Estrategia Militar** para el Ciclo de Planeamiento de la Defensa que ahora comienza. Tiene vocación de máxima difusión, tanto entre los organismos con responsabilidad directa en la Seguridad Nacional como entre todos los sectores de la sociedad española y opinión pública en general.

Este CEFAS se articula en siete capítulos. Comienza con el estudio del marco estratégico militar y del entorno operativo en que llevarán a cabo sus operaciones, así como unos escenarios generales de actuación (*dónde lo harán y bajo qué condiciones*). Sobre la base de estos escenarios y de los objetivos a alcanzar por las FAS (*qué se espera de ellas*), se determina *cómo* lo conseguirán a partir de la aplicación de diferentes líneas de acción estratégicas militares que permitirán diseñar la respuesta más adecuada a cada situación y amenaza. Posteriormente, se analiza el diseño y empleo de la Fuerza Conjunta, finalizando con unas consideraciones acerca de la piedra angular sobre la que descansa la eficacia de las FAS: el factor humano.

Tras la **Introducción**, en la que se refieren las misiones asignadas a las FAS por la legislación vigente y la definición del CEFAS como Estrategia Militar para este Ciclo de Planeamiento de la Defensa, el segundo capítulo, **Marco Estratégico Militar**, establece el contexto global de seguridad en que las FAS realizarán su labor. A pesar de que su marco más probable de empleo sea en el ámbito de las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa (OISD) y distintas alianzas y coaliciones a las que España pertenece, así como en el ámbito bilateral con nuestros socios preferentes y países amigos, las FAS deben mantener su autonomía para dar respuesta a aquellas situaciones de carácter exclusivamente nacional que así lo requieran.

En este contexto, se han identificado cuatro áreas de interés para la Seguridad y Defensa:

- *Europa y el vínculo trasatlántico*, consecuencia de nuestro firme compromiso con la OTAN, la Unión Europea y la relación especial con EEUU.
- *Mediterráneo*, con especial interés en la zona del Magreb y Oriente Próximo.
- *África*, especialmente el Sahel, Golfo de Guinea y Cuerno de África.
- *Iberoamérica*, zona de gran afinidad histórica y cultural donde podemos desempeñar un papel relevante para facilitar sus relaciones con las OISD a las que pertenecemos.

El tercer capítulo, **Análisis del Entorno Operativo**, describe cómo es el entorno operativo y los ámbitos de actuación en que las FAS desempeñarán sus cometidos, así como los riesgos y amenazas que deberán afrontar.

Se identifican cuatro características del entorno operativo:

- *incertidumbre y adaptabilidad*, que obliga a disponer de organizaciones y medios "multipropósito" y polivalentes para desempeñar cometidos diversos, así como a potenciar la *resiliencia*.
- *límites difusos*, manifestados en un campo de batalla sin límites definidos caracterizado por tres parámetros fundamentales - transregionalidad, carácter multi-dominio y carácter multi-función – y en el que la *guerra híbrida* adquiere una importancia creciente.
- *presencia de la población*, que se encuentra habitualmente presente e interaccionando activamente con las fuerzas militares en las zonas de acción en las que éstas se encuentran desplegadas.
- *el componente tecnológico*, cuya importancia obliga a mantener ventaja sobre los potenciales adversarios, así como a mantener la paridad tecnológica con nuestros socios y aliados que asegure la interoperabilidad en el ámbito multinacional.

Este capítulo expone, así mismo, la contribución de las FAS en los ámbitos prioritarios de actuación que refleja la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, con especial incidencia en la defensa nacional, la lucha contra actividades terroristas o criminales tanto en el exterior como en apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el interior, la ciberseguridad, la seguridad marítima, la seguridad económica, financiera y energética, además de la protección ante emergencias y catástrofes. En todas ellas, las FAS desempeñarán sus cometidos en íntima colaboración con otras organizaciones e instituciones nacionales, y en su caso, del ámbito internacional. El capítulo finaliza exponiendo las principales amenazas y riesgos a que deberán enfrentarse las FAS, siendo las principales los conflictos armados, el terrorismo, los ataques cibernéticos, las inestabilidades regionales y las catástrofes naturales.

El cuarto capítulo, **Escenarios Generales de Empleo de las FAS**, expone tres escenarios generales o grupos de escenarios donde las FAS desempeñarán su labor:

- uno puramente nacional, que se denomina de *seguridad del territorio nacional*, para la seguridad y defensa de los espacios de soberanía nacional, y en el que las FAS actúan fundamentalmente con la disuasión, la prevención y la vigilancia permanente de sus espacios de soberanía, y llegado el caso, con su defensa militar.
- un escenario general externo al territorio nacional, que se denomina de *seguridad exterior*, derivado de nuestros compromisos en el ámbito multinacional, multilateral o bilateral y de la protección de los intereses de España en el exterior.
- y un tercer escenario general de tipo transversal, no ligado a una concepción territorial o geográfica específica, que se denomina de *seguridad nacional ampliada*, en el que las FAS proporcionan bien una respuesta específica, o bien contribuyen a una respuesta general como parte de la Acción del Estado.

Tras el análisis de lo anterior, el capítulo quinto, **Objetivos y Líneas de Acción Estratégicas**, presenta los objetivos estratégicos militares (*qué* deben hacer las FAS) y las líneas de acción estratégicas militares que permiten alcanzarlos (*cómo* lo harán). Cuatro son los objetivos estratégicos militares para las FAS españolas: disuadir a las posibles amenazas contra los intereses nacionales y la seguridad y bienestar de nuestros ciudadanos, y evitar la escalada; defender y vigilar nuestros espacios de soberanía; desplegar nuestras fuerzas en el exterior para defender nuestros intereses nacionales, con capacidad de integración en ambiente multinacional; e integrar eficazmente el apoyo de las fuerzas militares a las autoridades civiles.

Toda actuación de las FAS debe contribuir a alcanzar uno o varios de estos objetivos.

Estos objetivos serán alcanzados mediante la aplicación de cuatro líneas de acción estratégicas militares:

- *Cooperación militar*, con la que las FAS contribuyen militarmente a asegurar la paz, estabilidad y prosperidad en las áreas geopolíticas de interés nacional prioritario, participando en el marco de organizaciones internacionales, de coaliciones o de acuerdos bilaterales. En este ámbito, el concepto de *seguridad cooperativa* adquiere relevancia creciente.
- *Disuasión militar*, esencial para persuadir a potenciales adversarios de realizar acciones hostiles contra nuestros ciudadanos e intereses, y evitar así una escalada indeseada de una crisis que pudiese desembocar en un conflicto armado. Requiere fundamentalmente de dos elementos: una estrategia de comunicación efectiva hacia aquellos y suficiente credibilidad y capacidad de respuesta para el empleo del poder militar, llegado el caso.
- *Prevención militar*, con medidas para anticiparse a la materialización de los riesgos, y que se basan en la vigilancia y control de los espacios marítimo y aéreo de soberanía española e interés nacional, la presencia y vigilancia en territorio nacional, la vigilancia del ciberespacio, la seguridad cooperativa y, en su caso, los despliegues preventivos en ciertos momentos en la gestión de una crisis.
- *Respuesta militar*, siempre gradual, proporcional y selectiva, y que se materializa con operaciones militares tanto para la defensa militar del territorio, como de estabilización y apoyo a la paz en el exterior, operaciones de intervención limitada como es el caso de la evacuación de no residentes, así como operaciones de apoyo a autoridades civiles y de ayuda humanitaria.

La aplicación de estas líneas de acción implica la participación, de forma sinérgica, tanto de las FAS como de otros elementos ajenos a ellas. Dichas líneas de acción tienen su base en la *Consciencia Estratégica*, la que mediante el análisis y prospectiva a medio y largo plazo y el conocimiento y conciencia de la situación que nos permitirá disponer de los suficientes elementos de juicio para la adecuada toma de decisiones, tanto políticas, diplomáticas o militares. Además, deben disponer para su aplicación, tanto a nivel político como militar, de la capacidad de *Reversibilidad* para ajustar de manera proporcional la intensidad de la respuesta a la reacción del oponente, evitando así la implicación innecesaria de esfuerzos y recursos.

Otro factor transversal a todas ellas es su capacidad de Bilateralidad / Multilateralidad, lo que permite la adopción de medidas en el ámbito colectivo, especialmente con la implicación de nuestros aliados en el seno de las OISD a las que España pertenece para hacer frente a los riesgos y amenazas comunes. Y a su vez, la aplicación coordinada de todas estas líneas de acción precisa de una *Comunicación Estratégica (STRATCOM)*, de sus siglas en inglés) que proporcione una información clara, exacta, transparente y oportuna sobre la actuación de las FAS, a fin de que la sociedad pueda valorar con objetividad su labor.

El sexto capítulo, **Empleo de las FAS: la Fuerza Conjunta**, desarrolla las características generales de la principal herramienta con que cuentan las FAS para llevar a cabo sus operaciones militares en el marco y condiciones anteriormente referidas: la Fuerza Conjunta. Esta Fuerza Conjunta tendrá como características esenciales la adecuación, la alta disponibilidad, la versatilidad, la eficiencia, el carácter expedicionario y la resiliencia.

Llevará a cabo operaciones militares esencialmente de dos tipos: *permanentes*, de presencia y vigilancia en el territorio nacional y espacios marítimos y aéreos de soberanía e interés nacional, así como de ciberdefensa y de colaboración y apoyo a las autoridades civiles; y *de reacción*, que se desencadenan como respuesta a una crisis, tanto para la defensa del territorio, como para actuar dentro o fuera del territorio nacional, bajo mando y con medios exclusivamente nacionales, incluidas las de seguridad cooperativa, o bien en el marco multinacional o bilateral con aliados y socios.

La Fuerza Conjunta está integrada por los Cuarteles Generales y unidades de la estructura de Fuerza de los Ejércitos/Armada (fuerzas terrestre, naval y aérea) y los capacitadores conjuntos que proporcionan las capacidades militares necesarias para afrontar los retos del entorno operativo.

Dentro de la Fuerza Conjunta se establece el Núcleo de la Fuerza Conjunta (NFC), definido como un conjunto de unidades, cuarteles generales o elementos de mando y capacitadores con unas condiciones específicas de preparación y alta disponibilidad que, asignados a la estructura operativa, constituyen elementos inmediatos de reacción ante cualquier compromiso o contingencia, prevista o inopinada.

Todo ello, para cumplir con el *Esfuerzo Exigible* a las FAS, entendido como el máximo nivel de operatividad sostenida que éstas deberán mantener para dar respuesta a las misiones asignadas. Este Esfuerzo Exigible, y excluyendo la misión más demandante a la que pueden enfrentarse nuestras FAS en cuyo caso implicaría a la Fuerza Conjunta en su globalidad, se cifra en que ésta sea capaz, simultáneamente, de llevar a cabo todas las operaciones/misiones permanentes, ejecutar simultáneamente una de las más exigentes operaciones de reacción nacional de respuesta de crisis prevista, excluida la Defensa del Territorio, y asignar o desplegar fuerzas en operaciones internacionales con aliados y socios.

Y el séptimo capítulo, **El Factor Humano**, se refiere al elemento fundamental de las FAS: sus mujeres y hombres. Con su sólida formación moral, intelectual y física, el personal que sirve a España como profesionales de sus FAS atesora entre otras las virtudes de disciplina, lealtad y entrega, junto con unos valores propios, contruidos sobre una adecuada selección y preparación, que precisan de políticas que velen por la cobertura de sus necesidades y las de sus familias.



Capítulo 1. Introducción

Capítulo 2. Marco Estratégico Militar

- 2.1. España en el mundo. El perfil de las FAS
- 2.2. Áreas de interés para la Seguridad y Defensa
 - 2.2.1. Europa y el vínculo trasatlántico
 - 2.2.2. Mediterráneo
 - 2.2.3. África
 - 2.2.4. Iberoamérica

Capítulo 3. Análisis del Entorno Operativo

- 3.1. Características
 - 3.1.1. Incertidumbre y adaptabilidad
 - 3.1.2. Límites difusos
 - 3.1.3. Presencia de la población
 - 3.1.4. El componente tecnológico
- 3.2. Las FAS y la Seguridad Nacional. Ámbitos de actuación
- 3.3. ¿A qué nos enfrentamos? Amenazas y riesgos

Capítulo 4. Escenarios generales de empleo de las FAS

- 4.1. Seguridad del territorio nacional
- 4.2. Seguridad en el exterior
- 4.3. Seguridad nacional ampliada

Capítulo 5. Objetivos y Líneas de Acción Estratégicas

- 5.1. Objetivos Estratégicos Militares
- 5.2. Líneas de Acción Estratégicas Militares
 - 5.2.1. Cooperación Militar
 - 5.2.2. Disuasión Militar
 - 5.2.3. Prevención Militar
 - 5.2.4. Respuesta Militar

Capítulo 6. Empleo de las FAS: la Fuerza Conjunta

- 6.1. La Fuerza Conjunta
 - 6.1.1. Concepto
 - 6.1.2. Marco de empleo
 - 6.1.3. Diseño de la Fuerza Conjunta
- 6.2. El Núcleo de la Fuerza Conjunta
- 6.3. Resto de Fuerzas no incluidas en la Fuerza Conjunta
- 6.4. Esfuerzo Exigible

Capítulo 7. El Factor Humano

CAPÍTULO 1.- INTRODUCCIÓN

Las Fuerzas Armadas (FAS) son el principal elemento del Estado a disposición del Gobierno para la Defensa Nacional integrada en la estructura y concepto de Seguridad Nacional, siendo un elemento esencial para la implantación de la Política de Seguridad y Defensa en beneficio de todos los españoles. Para llevar a cabo sus misiones y alcanzar los objetivos estratégicos señalados, las FAS empeñan sus recursos humanos y materiales según las condiciones y directrices recibidas de las autoridades políticas, y siempre en coordinación con el resto de elementos del poder nacional.

La Constitución encomienda a las FAS la misión de *“garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”*¹. La Ley Orgánica 05/2005, de la Defensa Nacional, desarrolla dicha misión, contemplando los tipos de operaciones a llevar a cabo por las FAS, *“tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión”*. En concreto, se encomiendan las siguientes misiones²:

- Las FAS contribuyen militarmente a la **seguridad y defensa de España y de sus aliados**, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al **mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria**.
- Las FAS, junto con las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, deben **preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos** en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.
- Las FAS pueden, asimismo, llevar a cabo misiones de **evacuación de los residentes españoles en el extranjero**, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses.

Estas misiones han sido y serán referencia esencial para el empleo de las FAS.

Para conseguir la adecuada conexión entre las directrices para el desarrollo de la política de defensa y la regulación normativa vigente para el empleo de las FAS por un lado, y las operaciones militares que éstas ejecuten por otro, es preciso definir su marco estratégico de actuación.

¹ Artículo 8.1 de la Constitución Española.

² Artículo 15 de la Ley Orgánica 05/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Según lo dispuesto en el proceso de Planeamiento de la Defensa³, el **Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS)** es el documento en que el Jefe del Estado Mayor de la Defensa define *“el marco estratégico militar, sus pautas previsibles de evolución, los posibles escenarios generales de actuación y la forma de empleo de las FAS”*. El CEFAS representa la **Estrategia Militar** para cada Ciclo de Planeamiento y constituye, junto con la Directiva de Planeamiento Militar (DPM) derivada de él, el marco para el desarrollo del Planeamiento Militar con objeto de garantizar unas FAS eficaces y sostenibles.

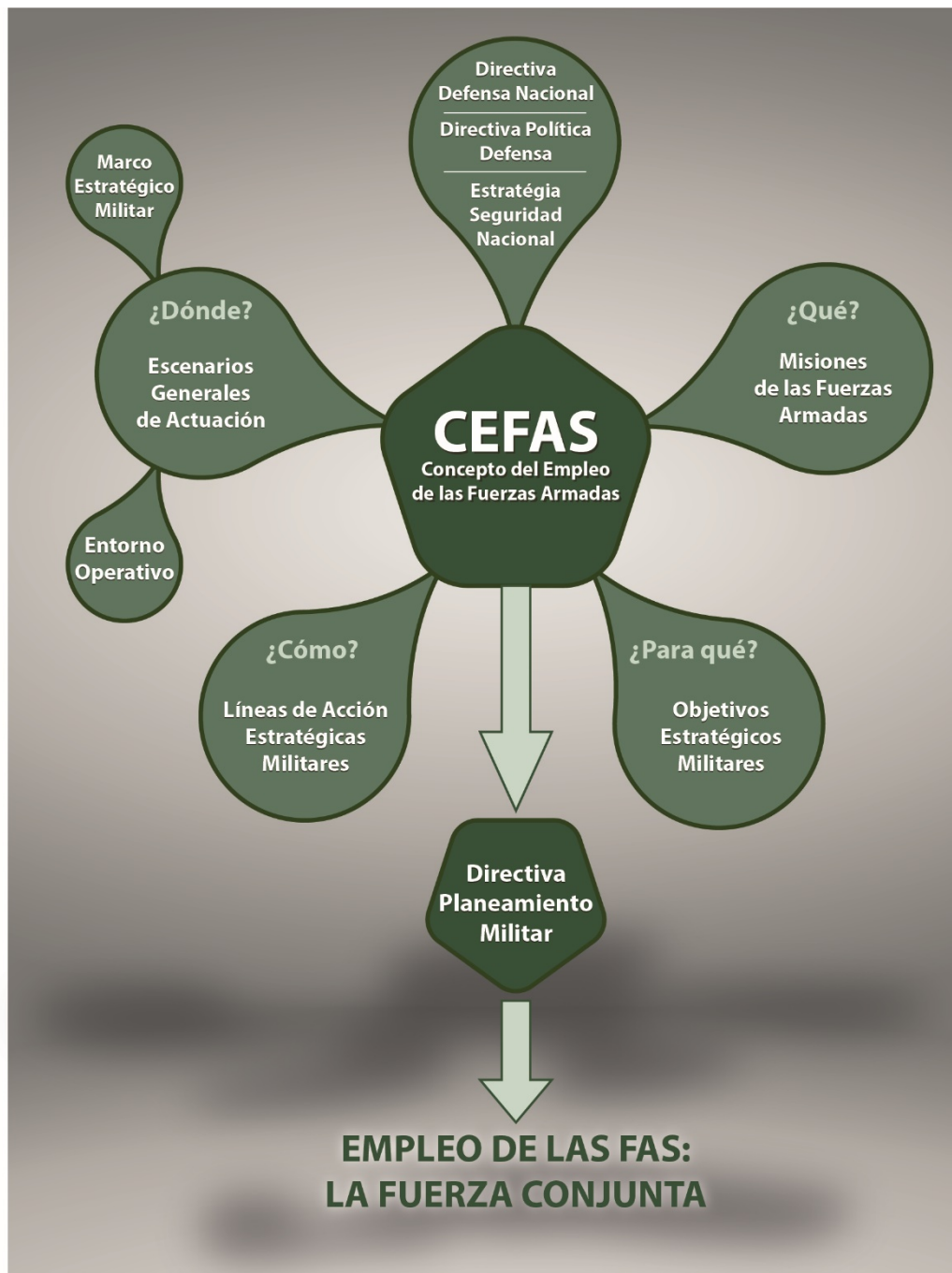
El CEFAS, que a continuación se presenta debe considerarse como la Estrategia Militar para el **Ciclo de la Defensa 2017-2024**, y es referencia esencial para el Planeamiento de la Defensa. Tiene vocación de máxima difusión, tanto en los organismos con responsabilidad directa en la Seguridad Nacional como en todos los sectores de la sociedad española y opinión pública en general. Su difusión responde al derecho de todos los españoles a saber y conocer hacia dónde se dirige el empleo y el futuro de sus FAS como elemento básico de la Acción del Estado en la defensa de los intereses de España. Por otra parte, el conocimiento por nuestra sociedad de los objetivos estratégicos y marco de actuación de sus FAS contribuye a su identificación con ellas, lo que facilita que puedan llevar a cabo sus misiones.

Para el desarrollo del CEFAS se ha utilizado una secuencia lógica que concluye en la determinación de *qué características genéricas deben tener las FAS, y cómo van a ser empleadas*.

Para ello, se comienza con el estudio del Marco Estratégico Militar y del Entorno Operativo en que llevarán a cabo sus operaciones, a fin de concluir unos Escenarios Generales de Actuación (*dónde lo harán y bajo qué condiciones*). Sobre la base de estos escenarios y de los objetivos a alcanzar por las FAS (*qué se espera de ellas*), se determina *cómo lo conseguirán* a partir de la aplicación variable de diferentes Líneas de Acción Estratégicas Militares que permiten diseñar la respuesta más adecuada a cada situación y amenaza. Posteriormente, se analiza el diseño y empleo de la Fuerza Conjunta, entendida como la principal herramienta para que las FAS lleven a cabo sus cometidos.

Por último, se aborda el factor humano como piedra angular sobre la que descansa la eficacia de las FAS, por recaer precisamente en el personal la responsabilidad de la ejecución de las operaciones y de la gestión de los medios asignados.

³ OM 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso del Planeamiento de la Defensa.



CAPÍTULO 2.- MARCO ESTRATÉGICO MILITAR

Durante la última década, el marco global de seguridad ha experimentado profundos cambios que han incidido en el diseño y empleo del instrumento militar y han originado cambios en las capacidades, organización y modos de actuación de nuestras FAS. En dicho período, el panorama estratégico mundial ha mutado en torno a tres realidades fundamentales:

1. Un **mundo globalizado** y un escenario estratégico crecientemente **complejo**, con un aumento de la actividad terrorista y del crimen organizado a escala mundial, el impacto de las migraciones masivas y tráfico ilegales de todo tipo, el cambio climático y otros factores que configuran un entorno de “incertidumbre operativa”.
2. La proliferación de armas de destrucción masiva y una preocupante **carrera armamentística** en algunas regiones, sustentada en un importante incremento de los presupuestos militares en algunos países⁴.
3. La evolución en la **morfología de los conflictos** armados, reflejada en hechos como:
 - La crisis económica persistente, con importantes tensiones políticas y sociales, incluidas las religiosas, asociadas a ella, que han impulsado la aparición de radicalismos y de grupos extremistas violentos.
 - La desintegración de las estructuras de poder tradicionales en algunos territorios y la creciente importancia estratégica de las zonas sin control gubernamental, que se constituyen como base logística y refugio de actores hostiles no estatales.
 - La importancia creciente de las áreas urbanas como focos de lucha armada, por ser los ámbitos donde se ubican los órganos de poder y decisión y la mayoría de la población, constituyendo la localización idónea para el enfrentamiento asimétrico.
 - La importancia del ciberespacio como un nuevo dominio de seguridad.
 - La tendencia a operaciones multidimensionales en los ambientes físico, virtual y de opinión con aproximaciones militares, diplomáticas, informativas y económicas para conseguir el nivel de influencia deseado.

⁴ Según el Banco Mundial (www.bancomundial.org), entre los años 2010 y 2015 se puede comprobar este incremento en los países frágiles y afectados por una situación de conflicto (en los que el gasto ha pasado del 3,9% al 5% del Producto Interior Bruto), en los países de Oriente Medio y Norte de África (del 4,8% al 7,7%) y en países como Líbano (del 4,2 al 4,8%), Rusia (del 3 al 5%) o Ucrania (del 2,7 al 4%).

Esta situación compleja e incierta precisa de unas FAS *"con plena capacidad de respuesta (elevado alistamiento más decisión de utilización), flexibles, equilibradas, con capacidad de influencia y, por lo tanto, de carácter expedicionario"*, apostando por aquellas capacidades militares que faciliten al Gobierno una respuesta ajustada, rápida y oportuna ante un amplio abanico de situaciones y escenarios, desde operaciones de influencia en el ámbito virtual hasta operaciones de alta intensidad en el espacio físico contra una amenaza convencional.

El marco más probable de empleo de las FAS es en el ámbito de las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa (OISD) y coaliciones a las que España pertenece, cobrando también importancia creciente los acuerdos de cooperación bilaterales y/o multilaterales en determinadas áreas concretas. Estas alianzas internacionales experimentan también su proceso de adaptación, requiriendo cada vez más una implicación activa de sus miembros, exigiendo por tanto mayor compromiso y capacidad, en detrimento de la simple afiliación o pertenencia. En cualquier caso, es ineludible la implantación de nuevos modelos de seguridad y defensa, derivados de unas amenazas cada vez más transregionales, interrelacionadas y con alta capacidad de adaptación.

Además de lo anterior, las FAS se utilizan en el ámbito nacional, como parte de nuestra estrategia de Seguridad, en defensa de nuestros intereses. En este contexto, será necesario contar con capacidades que proporcionen autonomía estratégica y operativa y que, a la vez, permitan aportar valor añadido en beneficio del esfuerzo colectivo.

La situación estratégica obliga a intensificar el esfuerzo en seguridad, para afrontar los riesgos, amenazas y potenciadores de riesgo existentes. En consecuencia y en aras a incrementar la eficiencia en la programación y empleo del recurso económico, nuestras FAS requieren de un esfuerzo presupuestario estable y razonable y de un esfuerzo de comunicación que mejore la cultura de seguridad y defensa que haga al primero entendible y asumible por la opinión pública.

2.1. ESPAÑA EN EL MUNDO. EL PERFIL DE LAS FAS

España se proyecta hacia el exterior como un país con perfil propio, marcado tanto por su ubicación como por su historia. Su situación entre Europa y África, el Mediterráneo y el Atlántico le confiere su condición de puente entre distintas áreas geoestratégicas. Igualmente trascendente es su distribución geográfica, comprendiendo su territorio peninsular, los archipiélagos balear y canario, y dos ciudades autónomas, islas y peñones en el norte de África.

Esta situación y distribución compleja nos exhorta a unas relaciones de 360° basadas en la ponderación y el equilibrio, en las que *“su proyección regional y global está orientada a la búsqueda de la estabilidad, la paz y seguridad internacionales”*⁵ y donde sus FAS se convierten en una útil herramienta en apoyo a la acción exterior del Estado. Muestra de ello es la participación de las FAS durante los últimos 25 años, de forma intensa e ininterrumpida, en operaciones de Mantenimiento de la Paz y Estabilización en Europa, América, África y Asia.

A través de la pertenencia a OISD, como la OTAN y la Unión Europea (UE), España potencia su capacidad de prevención, disuasión y defensa. En contraprestación debe mantener un alto compromiso ante los diferentes riesgos y amenazas compartidos con nuestros amigos y aliados, participando a menudo en escenarios alejados de sus áreas próximas de interés, simultaneando acción contra amenazas, riesgos y potenciadores de riesgo de carácter global, solidaridad y búsqueda de reciprocidad.

Adicionalmente, la prevención nos orienta también a una intensa labor bilateral en aras de fomentar y proyectar la estabilidad en nuestras áreas vecinas.



2.2. ÁREAS DE INTERÉS PARA LA SEGURIDAD Y DEFENSA

Definido el perfil de España es fundamental identificar, mediante el estudio de la situación actual y su previsible evolución a medio y largo plazo, aquellas áreas geopolíticas cuyas variaciones pueden afectar a nuestro país, determinando el diseño de los posibles escenarios generales de actuación de nuestras FAS.

Indudablemente, habrá otras áreas o ámbitos en las que será necesaria la participación de las Fuerzas Armadas pero ésta irá especialmente ligada a los compromisos de seguridad colectiva adquiridos por España en el marco de dichas OISD,s.

⁵ Estrategia de Seguridad Nacional 2013 (ESN 2013).

2.2.1. Europa y el vínculo trasatlántico

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 define a Europa y el Mediterráneo como las grandes prioridades estratégicas. Indudablemente, la seguridad y prosperidad de España y de sus ciudadanos estarán mejor protegidas si la UE se refuerza en el plano interno y en su dimensión exterior.

En la Estrategia Global de la UE⁶, el Consejo establece un nivel de ambición en Seguridad y Defensa orientado a tres prioridades estratégicas: responder a crisis y conflictos externos, desarrollar capacidades de países socios y proteger la Unión y sus ciudadanos. Estas prioridades, unidas a la salida del Reino Unido de la UE (*Brexit*), entre otros factores, han determinado que el Consejo haya acordado acciones concretas para impulsar la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en los ámbitos de capacidades, cooperación en defensa, ajuste de estructuras, mecanismos, financiación y cooperación con otros socios. Todo ello obliga a los estados miembros de la UE a un mayor compromiso en seguridad y defensa.

Las FAS españolas, junto con las de Francia, Alemania e Italia son pilares para apoyar este renovado impulso en la PCSD que, por otro lado, se acompaña con un proceso de mejora de la cooperación práctica con OTAN que garantice la complementariedad de ambas organizaciones.⁷

La estrategia militar de la OTAN se orienta hacia cuatro efectos militares principales: disuadir a potenciales adversarios, contener a los actores hostiles, proteger a la población y los espacios de soberanía aliados y el acceso a los espacios comunes globales y proyectar estabilidad. Actuaciones en pos de estos efectos, convenientemente sincronizadas en los niveles político, estratégico, operacional y táctico permitirán cumplir eficazmente las tres tareas principales de la Alianza: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa. La pertenencia de España al área euroatlántica nos convierte en parte activa e ineludible de la Alianza, lo que es vital para nuestra seguridad e intereses.

⁶ *"Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy"*, junio de 2016.

⁷ Los ámbitos de cooperación son: las operaciones y la seguridad marítima, las amenazas híbridas, la ciberdefensa, el desarrollo de unas capacidades de defensa coherentes, complementarias e interoperables, la investigación y la industria de defensa, los ejercicios y el apoyo a países socios para el desarrollo de sus capacidades de seguridad y defensa, así como de su resiliencia.

Actualmente, la OTAN desarrolla variadas iniciativas bien para proyectar estabilidad en áreas de interés, como es el caso de Afganistán, bien para disuadir y defender el área euroatlántica frente a todo tipo de riesgos y amenazas, incluidas las convencionales, que no deben ser descartadas. España contribuye a estos esfuerzos aportando capacidades significativas a las estructuras de Mando y Fuerza de la OTAN, en particular a la Fuerza de Respuesta Rápida o a la Presencia Avanzada, así como a las operaciones en curso. Ello es prueba de nuestro sólido compromiso para apoyar la puesta en marcha de las medidas acordadas en la Cumbre de Gales y de Varsovia. Además, obliga a considerar la necesidad de poder contribuir a asegurar el acceso a aquellas zonas de operaciones donde el adversario haga uso de su capacidad “anti-acceso y de negación de área” (A2AD).

Nuestra especial relación con EEUU en el ámbito de la seguridad y defensa es otra manifestación de la fortaleza del vínculo trasatlántico. Las FAS españolas están estrechamente vinculadas con las de EEUU, participando en multitud de actividades de cooperación militar. Además, nuestras FAS constituyen parte activa en la coalición liderada por EEUU en la lucha contra el terrorismo yihadista, como en Irak, así como contra otras formas de extremismo violento.

Finalmente, como retos significativos de la región euroatlántica destacan: la estabilización de conflictos en áreas geopolíticas circundantes; la vigilancia y control del Atlántico y, especialmente, del Mediterráneo, como vehículo de tráfico ilegales; la lucha contra la amenaza transregional que representan las organizaciones extremistas violentas; la protección de las líneas de comunicación, energéticas y de suministros esenciales y la normalización de las relaciones con Rusia.

2.2.2. Mediterráneo.

El Mediterráneo es la segunda prioridad estratégica nacional. La paz, estabilidad y prosperidad en las riberas meridional y oriental del Mediterráneo son prioritarias para la seguridad del conjunto del área euroatlántica y, especialmente, para España. La inestabilidad crónica en regiones como el **Norte de África**, actualmente focalizada en Libia, u **Oriente Próximo**, con Siria como principal exponente, recuerda la fragilidad de la seguridad en estos espacios.

El Norte de África, especialmente el Magreb, tiene un interés prioritario para España, focalizado en las amenazas que se derivan de la **inestabilidad social** en alguno de los países de la región, la expansión de las **organizaciones terroristas** y el incremento del **islamismo radical**.

El aumento de la población, unido a un mayor desequilibrio en la renta per cápita entre ambos lados del Mediterráneo, han derivado en el incremento exponencial de los **flujos migratorios** hacia Europa, lo que en términos de seguridad se traduce en:

- Crecimiento de mafias alrededor de esta tragedia humana y el uso por estas para asuntos ilícitos de los espacios marítimos y aéreos de soberanía.
- Repercusiones de tipo humanitario, social y de seguridad derivadas de migración incontrolada y masiva.

Es necesario continuar con las medidas de **fomento de la confianza** e impulsar la **cooperación bilateral y multilateral**⁸ con los países de la ribera suroeste mediterránea y la fachada noroccidental atlántica africana, reforzando sus capacidades en el ámbito de la Seguridad y Defensa para que puedan enfrentarse por sí mismos y con eficacia a todas estas amenazas.

2.2.3. África.

La íntima interrelación del Norte de África con el **Sahel**, especialmente en países como Mauritania, Senegal, Níger, Chad, Guinea Bissau y Mali, con el **Golfo de Guinea**, definida por los espacios geográficos de Guinea Ecuatorial, Gabón, República Centroafricana y Nigeria, así como con el **Cuerno de África** en lo referente al ámbito marítimo, obliga a un análisis interconectado de dichas regiones. Resulta, por lo tanto impensable aplicar soluciones de manera independiente para cada una de ellas sin que éstas sean extensibles y coordinadas con las de sus áreas vecinas.

Retos como los ya citados del **terrorismo transnacional** - especialmente por el complejo entramado yihadista -, las **redes de narcotráfico** que operan desde el otro lado del Atlántico y penetran a través del territorio africano o las **redes ilegales de inmigración** y tráfico de personas, que utilizan nuestro territorio como destino o como puerta de entrada hacia Europa, se comportan como un todo más allá de países y fronteras. La migración procedente de África Occidental y del Sahel presiona extraordinariamente a los países norteafricanos, encontrando en el estado fallido de Libia la válvula de escape hacia Europa.

Las iniciativas de **enlace, asistencia o seguridad cooperativa** y de **fomento de la confianza** a través de la cooperación bilateral y multilateral son la contribución militar a la Acción Exterior del Estado en esta región. Las FAS españolas contribuyen activamente a cuantas iniciativas se realizan en estos ámbitos, con acciones de asesoramiento para el desarrollo y fortalecimiento de las fuerzas armadas en estos países, así como de vigilancia y control de espacios marítimos.

⁸ Ver la Iniciativa 5+5 formada por Argelia, España, Francia, Italia, Libia, Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal y Túnez

2.2.4. Iberoamérica

Región de gran importancia estratégica para España, con unas estrechas relaciones que encuentran su fortaleza en vínculos históricos comunes, una gran afinidad cultural e idioma común. Iberoamérica aparece como una de las áreas del mundo donde compartimos mayor número de elementos culturales e intereses y donde podemos desempeñar un papel relevante a la hora de facilitar las relaciones de esta región con las OISD a las que pertenecemos.

Persisten aún problemas de fragilidad institucional en algunos países que, acentuados por la acción de grupos criminales, narcoterrorismo y tráfico de personas, constituyen complejos desafíos para su estabilidad interna y que podría afectar a los intereses nacionales. Se requiere un esfuerzo continuo de **cooperación y colaboración** y en el ámbito de la diplomacia de defensa con estos países *“favoreciendo los procesos de paz y apoyando instituciones multilaterales de defensa iberoamericanas”*⁹.

Las FAS, tal y como están realizando sus cometidos en el proceso de paz de Colombia, representan una magnífica herramienta para la acción exterior española en este sentido.

⁹ De la comparecencia de la Sra. Ministra de Defensa en el Congreso, el 20 de diciembre de 2016.

CAPÍTULO 3.- ANÁLISIS DEL ENTORNO OPERATIVO

Antes de definir los objetivos de las FAS – ¿qué se espera de ellas? – y las Líneas de Acción Estratégicas precisas para alcanzarlos - ¿cómo lo conseguirán? –, es necesario definir el entorno operativo en el que se materializará su desempeño, por el impacto en su diseño y forma de empleo.

Desde el inicio del siglo XXI el mundo es más impredecible, complejo y convulso, por lo que los conflictos también lo son. La morfología de éstos ha cambiado a medida que lo han hecho las variables que la definen: tecnología, capacidades militares, espacio donde se desarrollan los procedimientos y las técnicas de combate. En este capítulo se expone cómo es el entorno operativo, el espacio de batalla y los ámbitos en los que las FAS tienen que desempeñar sus cometidos, así como los riesgos y amenazas que deberán afrontar.

3.1. CARACTERÍSTICAS DEL ENTORNO OPERATIVO

Las circunstancias que configuran el entorno global tienen repercusión directa en nuestra seguridad y, por tanto, en la forma en la que todos los responsables que la hacen posible habrán de trabajar para anticipar y minimizar los riesgos y amenazas. De su estudio se derivan unas **características** que se repiten de manera casi invariable y que son: la incertidumbre y adaptabilidad; los límites difusos; la presencia generalizada y permanente de la población en los conflictos; y la importancia del componente tecnológico.

3.1.1. Incertidumbre y adaptabilidad

El primer rasgo que define el entorno operativo en que las FAS desarrollan sus cometidos es la gran rapidez con que se producen cambios trascendentales. Este aspecto imprime un carácter de **incertidumbre** que complica la definición y desarrollo de las capacidades militares necesarias para afrontar las crisis futuras. En este contexto, la implantación de las lecciones aprendidas en los conflictos resulta fundamental para la elaboración de prospectivas fiables.

Por tanto, la capacidad de rápida **adaptación** de las FAS a esas circunstancias cambiantes será una condición indispensable, tanto para reaccionar oportuna y adecuadamente, como para anticiparse a las situaciones de carácter inesperado con las que el potencial adversario tratará de sorprendernos. El desarrollo de organizaciones y medios “**multipropósito**” y **polivalentes** de fácil adaptación desarrollados para desempeñar cometidos diversos será esencial para mitigar este riesgo.

En relación con lo anterior surge la necesidad de potenciar la **resiliencia**, definida como la capacidad de adaptación y recuperación frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos¹⁰. Así, las FAS deben ser capaces de minimizar el impacto de situaciones inesperadas o traumáticas y sobreponerse en el menor plazo de tiempo posible a ellas. La mencionada **adaptabilidad** es, por lo tanto, una herramienta esencial para alcanzar esta capacidad de recuperación, permitiendo absorber el golpe, reaccionar y continuar con el cumplimiento de la misión. Ello requerirá del estudio previo de las debilidades y fortalezas propias, para concluir el modo de subsanarlas o potenciarlas y dotarlas de los mecanismos de reacción necesarios. Las FAS deben contribuir eficaz y oportunamente al esfuerzo de resiliencia nacional, bien a través de sus propias capacidades o mediante la aportación de aquellos medios que sean deficientes en otras administraciones, caso de ser requerido.

Finalmente, esta característica del entorno operativo conduce al desarrollo del **“mando orientado hacia la misión”** (*mission command*), con el que se pretende descentralizar la ejecución de las operaciones para que los mandos subordinados, desde la disciplina intelectual, y tras recibir las directrices y propósito del nivel superior, determinen con iniciativa y creatividad la forma en que cumplirán su misión, pudiendo responder así adecuadamente a los inesperados cambios de situación. Este aspecto implicará disponer de cuadros de mando con gran preparación y capacidad de liderazgo, para desarrollar sus cometidos en ambientes complejos y diversos.

3.1.2. Límites difusos

Uno de los aspectos más relevantes en la mutación de la morfología de los conflictos es sin duda el modo en que puede variar la descripción y categorización del campo de batalla. Así, destaca la evidente desaparición del campo de batalla tradicional y sus límites, convirtiéndose en un espacio único en el que combatientes y no combatientes se confunden.

Además, desde la asimetría, el contendiente más débil trata de minimizar la superioridad del adversario y de minar su voluntad de vencer, con acciones que van más allá de los principios del derecho de los conflictos armados. Aparece así el concepto de **“guerra híbrida”**, que incorpora de forma simultánea tácticas y técnicas de todo tipo, desde acciones no convencionales, que incluyen habitualmente actos terroristas y criminales, hasta ciberataques, guerra psicológica, y otras de carácter puramente convencional, lo que nos lleva a operaciones multidimensionales que obligan a aproximaciones globales para resolver las crisis, de baja o alta intensidad, en diferentes espacios físicos, virtuales, psicológicos o de opinión.

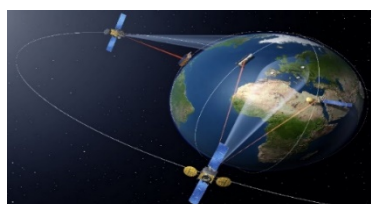
¹⁰ Definición de la Real Academia Española.

Esta situación lleva, a su vez, a una **imbricación** cada vez **mayor** entre las **dimensiones de la Seguridad y de la Defensa** y, por lo tanto, a una mayor implicación de las FAS en apoyo a otros organismos del Estado, principalmente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) en cometidos de seguridad interior y protección de personas e instalaciones. Esta situación requiere del desarrollo de procedimientos y capacidades que permitan una mayor integración de la acción conjunta de las FAS en los cometidos y procedimientos derivados de la Ley de Seguridad Nacional, mejorando su encaje en el Sistema de Seguridad Nacional y su interacción con las autoridades civiles nacionales.

El **ciberespacio**, incluso más allá de su componente tecnológico, influye cada vez más en el modo en que se relacionan las personas, las organizaciones e incluso los Estados, y tiene una importancia cada vez mayor en las operaciones militares. En este ámbito también se pone de manifiesto la dificultad de establecer límites en su adecuada explotación.

Como consecuencia de lo referido, pueden identificarse tres parámetros que caracterizan el **espacio de batalla** donde actuarán las FAS: la transregionalidad, su carácter multi-dominio y su carácter multi-función (TMM).

- **Transregionalidad:** problemas globales como el terrorismo, los flujos migratorios, los tráfico ilícitos de todo tipo, la criminalidad organizada, la piratería, etc., hacen que los conflictos y sus consecuencias afecten a extensas áreas geopolíticas involucrando a toda clase de actores, tanto estatales como no estatales.
- **Multi-dominio:** los conflictos tienen lugar simultáneamente en tres dimensiones: física con sus dominios marítimo, terrestre y aeroespacial; virtual en el dominio del ciberespacio y psicológico en el ámbito de la opinión. Las tres interrelacionadas y actuando en los ámbitos militar, diplomático, económico y de la información en una aproximación global a las situaciones de crisis.
- **Multi-función:** los conflictos actuales y su desarrollo exigen disponer de unas capacidades militares flexibles y suficientes que abarquen todo el espectro de las operaciones multidimensionales y que puedan ser de forma sincronizada tanto a efecto de la aproximación global a la resolución del conflicto como, de forma específicamente militar, sincronizando las funciones del combate como inteligencia, mando y control, fuegos, maniobra, sostenimiento y protección de la fuerza.



Estas características obligan, a nivel estratégico, a la **integración** del **poder militar** con otros instrumentos del **poder nacional** como el económico, el diplomático y el de la información tanto en el planeamiento de la estrategia como en su desarrollo. Ello requerirá de sistemas de mando y control verticalmente ágiles y horizontalmente integradores que posibiliten el asesoramiento oportuno y eficaz para el empleo de las FAS, la asignación de recursos y su priorización.

3.1.3. Presencia de la población

La población civil se encuentra habitualmente presente e interaccionando activamente con las fuerzas militares en las zonas de acción en las que éstas se encuentran desplegadas. En medio de esta dinámica, combatientes y no combatientes comparten ese espacio único de batalla en el que los últimos son utilizados a menudo como objetivo.

Una adecuada interacción y relación directa con la población local es imprescindible para garantizar una actuación efectiva y aceptación de las fuerzas sobre el terreno. Asimismo, adquiere cada vez mayor importancia disponer de capacidades que permitan el empleo discriminado de la fuerza sobre objetivos muy concretos, que minimicen daños colaterales tanto en personas como infraestructuras. Llegado el caso, el impacto de estos daños es demoledor sobre la imagen y credibilidad de nuestras fuerzas y la legitimidad de sus acciones.

El papel de los medios de comunicación y de las redes sociales es determinante por el fácil acceso que proporciona a la información de todo tipo, lo que permite a la opinión pública en general un seguimiento en detalle y casi en tiempo real de lo que ocurre en las zonas de operaciones. Aspectos como el dominio de la información a través de la **comunicación estratégica** adquieren relevancia creciente, debiendo desarrollarse estructuras y procedimientos adecuados que apoyen y complementen el desarrollo de las operaciones.

En este ámbito, es preciso aumentar los esfuerzos para impulsar y mejorar la **conciencia y cultura de defensa**, a fin de que la sociedad, por un lado, valore la importancia de la seguridad en beneficio directo del bienestar de los ciudadanos y conozca el papel de sus FAS en aras a su consecución, y, por otro, entienda y asuma los costes que entraña la Defensa Nacional.

3.1.4. El componente tecnológico

Los importantes avances en el ámbito tecnológico que ha experimentado nuestra sociedad en las últimas décadas han supuesto también un importante salto cualitativo en las capacidades militares, modificando la forma de empleo de la fuerza militar, acentuándose la importancia de continuar incorporando a las FAS aquellas tecnologías que permitan mantener la superioridad en el enfrentamiento en el espacio de batalla del futuro.

La ventaja tecnológica aumenta nuestra ventaja sobre los potenciales adversarios, mejora nuestra capacidad de disuasión, y aumenta la operatividad propia. Mantener la paridad tecnológica con nuestros socios y aliados constituye un elemento básico de nuestra interoperabilidad.

El desarrollo tecnológico representa, además, un factor prioritario para la industria nacional en el sector de la Defensa de cara a su proyección tanto interior como exterior.



3.2. LAS FAS Y LA SEGURIDAD NACIONAL. ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 establece doce **ámbitos prioritarios de actuación** y define para cada uno de ellos los objetivos y líneas de acción estratégicas que **enmarcarán las respuestas y actuaciones concretas que requiere la preservación de la Seguridad**.¹¹ La consecución de estos objetivos se logrará mediante la convergencia y sinergia de todas las instituciones del Estado, con un enfoque interministerial y con la imprescindible implicación pública y privada.

Sin duda alguna es en el ámbito de la **Defensa Nacional** donde las FAS desempeñan un papel fundamental para *hacer frente a los conflictos armados derivados tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales*¹², en los que España intervendrá autónomamente o con apoyo de sus aliados, como en la defensa de los intereses y valores compartidos, bien por nuestra pertenencia a OISD como la ONU, la OTAN o la UE, bien en virtud de los acuerdos multilaterales o bilaterales suscritos.

¹¹ Esos ámbitos son: Defensa Nacional, lucha contra el terrorismo, ciberseguridad, lucha contra el crimen organizado, seguridad económica y financiera, seguridad energética, no proliferación de armas de destrucción masiva, ordenación de flujos migratorios, contrainteligencia, protección ante emergencias y catástrofes, seguridad marítima y protección de infraestructuras críticas.

¹² Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

En el resto de ámbitos, la actuación de las FAS se enmarca en el apoyo a otras instituciones y/o administraciones del Estado, por ser ellas las que tienen un papel protagonista a la hora de afrontarlos.

Así, el instrumento militar participa en operaciones en el exterior colaborando en crear un entorno seguro mediante la neutralización de las **actividades terroristas o criminales** en estados fallidos, áreas sin control gubernamental y otros posibles teatros de operaciones. A su vez, en el territorio nacional, están preparadas para colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en los términos que pudieran ser requeridas de acuerdo con la legislación vigente, con especial dedicación en la protección de **infraestructuras críticas**.



Dentro de la **ciberseguridad**, las FAS disponen del Mando Conjunto de Ciberdefensa, con la finalidad de actuar ante amenazas en sus redes y sistemas de información y telecomunicaciones, así como aquellas otras que se le encomienden y que afecten a la Seguridad Nacional.

Asimismo, contribuyen a la **seguridad marítima** mediante la presencia permanente en los espacios de soberanía y responsabilidad, y el conocimiento de la situación en el entorno marítimo.

En lo referente a la **seguridad económica y financiera**, contribuyen a mantener el adecuado marco de seguridad para un desarrollo económico estable y seguro. Es de destacar en este ámbito, el apoyo a la promoción de la industria nacional de Defensa.

La intervención del componente militar dentro de la **seguridad energética** se encuentra íntimamente relacionado con el papel que tiene asignado de garantizar la seguridad del transporte y libre tránsito de mercancías en las rutas marítimas y aéreas.

La contribución contra la **proliferación de armas de destrucción masiva** se centra en verificar el cumplimiento de los tratados internacionales, contribuir al desarrollo de la capacidad de defensa antimisil de la Alianza Atlántica y mejorar la capacidad de intervención frente a riesgos nucleares, biológicos, químicos y radiológicos.

En la ordenación de **flujos migratorios**, las FAS colaboran con otras Administraciones Públicas y OISD en la vigilancia y control de los accesos a las fronteras exteriores españolas y de la UE.

En lo referente a la **contrainteligencia nacional**, las FAS contribuyen con sus capacidades a la Acción del Estado efectuando labores de esta naturaleza en beneficio de la Seguridad Nacional.

En cuanto a la protección ante **emergencias y catástrofes**, mantienen múltiples capacidades en condiciones de apoyar a otros organismos del Estado, contando además con unidades específicamente dedicadas como la Unidad Militar de Emergencias para una respuesta inicial.

3.3. ¿A QUÉ NOS ENFRENTAMOS? AMENAZAS Y RIESGOS

En el mundo actual coexisten amenazas y riesgos¹³ clásicos, otros nuevos y algunos que tan sólo se intuyen, o simplemente son todavía desconocidos. La naturaleza compleja de los retos a los que nos enfrentamos supone una dificultad añadida a la hora de garantizar el grado de seguridad que la sociedad demanda en el siglo XXI. Por tanto, una vez establecidos los parámetros que conforman el entorno operativo en que las FAS desempeñan sus cometidos, resulta necesario saber cuáles son las principales **amenazas** a los que éstas se pueden enfrentar:

- Los **conflictos armados**, incluyendo los de carácter convencional, siguen representando una amenaza capital para la seguridad. Aunque es poco probable que se produzca de forma directa en o contra nuestro país, no podemos descartar la necesidad de tener que reaccionar en defensa de los intereses de forma autónoma o con el apoyo o en apoyo de nuestros aliados en las OISD.
- El **terrorismo**, capaz de golpear en cualquier momento y lugar y contra cualquier objetivo, preferentemente aquellos que proporcionen máxima visibilidad mediática a sus acciones.
- Los **ataques cibernéticos** y la injerencia en los espacios globales no sometidos a soberanía estatal.

¹³ Al objeto de clarificar los conceptos de forma previa a su relación, podemos decir que una **amenaza** es *toda circunstancia que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España*. El **riesgo** es la *contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño*; en la que tenemos en cuenta en su estudio y determinación tanto la probabilidad de que ocurran como el impacto que puedan tener.

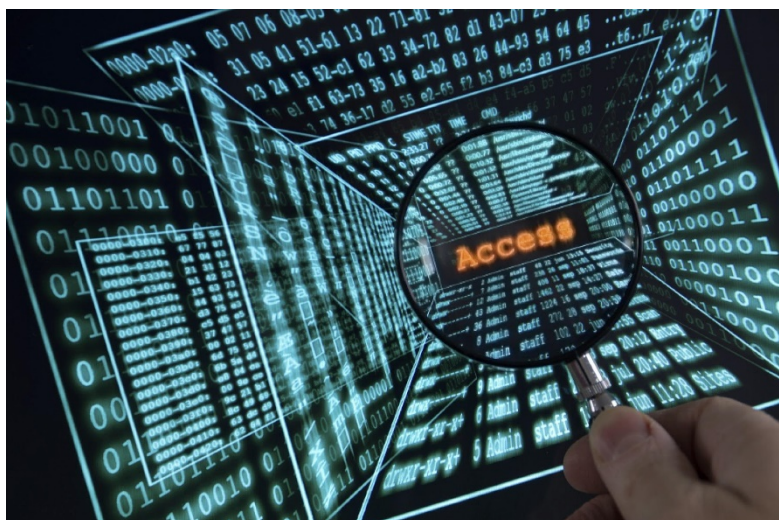
- Las **inestabilidades regionales** y la extensión de sus efectos a las zonas que las circundan, con las consecuencias derivadas ya conocidas como el tráfico ilícito de armas, dispersión de combatientes o flujos migratorios.
- Las **catástrofes naturales**, como incendios, terremotos, inundaciones, etc., que afectan al bienestar de los españoles y tienen repercusiones económicas, ambientales y de seguridad.

Otros riesgos o potenciadores de riesgo que tienen impacto sobre la seguridad y defensa nacionales son:

- La actual **carrera armamentística** en ciertos países y zonas geográficas.
- La proliferación de **armas de destrucción masiva**, un desafío creciente para la seguridad internacional a pesar de las acciones diplomáticas y medidas de control existentes y máxime cuando se combina con otros riesgos como su uso por movimientos terroristas o grupos extremistas.
- El **crimen organizado** a escala internacional, en constante aumento y que extiende sus actividades a todo tipo de tráficos ilegales, como drogas, seres humanos, armas, lavado de dinero, piratería, etc.

Adicionalmente, coexisten otros factores que pueden amenazar la seguridad, como la inestabilidad económica y financiera; la lucha por los recursos; la vulnerabilidad energética; las pandemias; el cambio climático; los flujos migratorios y las vulnerabilidades en el espacio marítimo y aéreo, infraestructuras críticas y servicios esenciales.

Para hacer frente a estas amenazas, se requieren enfoques integrales y globales, tanto a nivel interior como exterior, que abarquen aspectos, militares, diplomáticos, económicos e informativos.



CAPÍTULO 4.- ESCENARIOS GENERALES DE EMPLEO DE LAS FAS

La adecuada combinación de todos los factores analizados hasta ahora permite determinar, en líneas generales, los posibles escenarios en los que se podrán emplear las FAS. Así, se pueden identificar tres escenarios generales o **grupos de escenarios**, todos ellos relacionados con el entorno operativo y las amenazas y riesgos analizados:

1. Un escenario general puramente nacional, que se denomina de **seguridad del territorio nacional**. Comprende la seguridad y defensa de los espacios de soberanía nacional.
2. Un escenario general externo al territorio nacional, que se denomina de **seguridad exterior**, que responde a los compromisos derivados del ámbito multinacional, multilateral o bilateral y a la protección de los intereses de España en el exterior.
3. Un tercer escenario general de tipo transversal y no ligado a una concepción territorial o geográfica específica, que se denomina de **seguridad nacional ampliada**, en el que las FAS pueden verse obligadas a proporcionar una respuesta específica o a contribuir a una respuesta general como parte de la Acción del Estado.

4.1. SEGURIDAD DEL TERRITORIO NACIONAL

Este escenario constituye la misión prioritaria de las FAS. Responde a las amenazas que se dirigen contra España y sus espacios de soberanía, cuyas acciones pueden hacerse sentir de manera directa o indirecta sobre **su territorio nacional, su población, sus instituciones o su forma de vida**.

Si bien parece improbable en los términos actuales que España tenga que materializar la defensa de su territorio, este cometido debe considerarse prioritario para la Defensa Nacional, ejerciéndose habitualmente por medio de la disuasión, la prevención y la vigilancia de sus espacios de soberanía.

Por otro lado, las nuevas amenazas basan principalmente su fuerza en el fácil acceso y empleo de las tecnologías más avanzadas en operaciones híbridas que pueden combinar acciones en las dimensiones física, virtual o de opinión, con tácticas y procedimientos asimétricos y/o terroristas, llevados a cabo por actores, estatales y no-estatales incluyendo organizaciones extremistas violentas, con implantación global muchas de ellas, y apoyadas en postulados ideológicos o religiosos radicales.

Para este escenario se precisa de unas FAS suficientemente potentes, con un elevado nivel de alistamiento y capacidad de respuesta, es decir, creíbles y con un alto poder de disuasión basado en la demostración de su empleo y eficacia, manteniendo una adecuada presencia y vigilancia permanente de nuestros espacios de interés nacional.

4.2. SEGURIDAD EN EL EXTERIOR

El segundo escenario general se corresponde con las **operaciones de proyección exterior** y con el papel que España desempeña tanto en el marco de las OISD a las que pertenece como en el plano bilateral o multilateral, contribuyendo de este modo a la paz y estabilidad internacional. También debe contemplarse la actuación de nuestras FAS para la defensa de intereses exclusivamente nacionales.

En cualquier caso, estas actuaciones siempre se realizarán al amparo de la legalidad nacional¹⁴ e internacional y normalmente integrados en alguna OISD o Coalición. Las zonas posibles de actuación se derivan de dichos compromisos colectivos y de las definidas como áreas de interés para España con carácter global.

Dado su carácter global, la naturaleza de la amenaza en este tipo de escenarios no varía sustancialmente con respecto a lo especificado anteriormente para la seguridad en territorio nacional. Así mismo, aunque de manera mucho menos probable, no debe descartarse la necesidad de responder a un rápido deterioro de la situación internacional en el contexto de un conflicto a mayor escala que amenazara la seguridad de la zona euroatlántica. Indudablemente, este escenario sería conducido en el seno de una OISD como la Alianza Atlántica o, en menor medida actualmente, la UE.

Dentro de este grupo se encontrarían también los escenarios relacionados con la seguridad de las vías de comunicaciones marítimas y aéreas. Comprende, principalmente, la seguridad en el suministro de recursos básicos y la libertad de comercio y tránsito y la libre circulación de mercancías hacia y desde el territorio nacional o a través de las grandes arterias de comunicación internacionales.

En el campo de los abastecimientos energéticos, el concepto de seguridad abarca el conjunto de los sectores cuya combinación permite satisfacer nuestras necesidades nacionales. Esta seguridad concierne al acceso a los recursos primarios, la producción, la transformación, el transporte y su distribución.

¹⁴ La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, establece las condiciones en las que las FAS realizarán sus misiones en el exterior, así como los supuestos en los que estas misiones precisarán de la autorización del Congreso de los Diputados.

Este ámbito es especialmente rentable para los actos terroristas por la sencillez en su perpetración y el impacto de sus consecuencias.

La experiencia acumulada por las FAS en sus despliegues exteriores en los últimos años ha permitido mejorar mucho en su preparación y empleo para afrontar este tipo de situaciones de acuerdo a:

- Procedimientos ágiles para colaborar y cooperar en actividades/operaciones de estabilización o de apoyo a la población.
- Capacidades relacionadas con medios de vigilancia, reconocimiento y observación, mando y control, gestión del espacio aéreo, adquisición y gestión de objetivos.
- Conceptos de empleo renovados, adaptados e interoperables que aseguran, a la vez, la protección de nuestras fuerzas desplegadas en operaciones.



4.3. SEGURIDAD NACIONAL AMPLIADA

Se trata de un tercer escenario general o grupo de escenarios, que no tiene un carácter puramente geográfico, sino transversal y que puede afectar tanto a la seguridad interior, a la resiliencia nacional como a la protección de los ciudadanos. Es el escenario que puede definirse a través de la necesidad de **prevenir y reaccionar ante contingencias nacionales** como: ataques cibernéticos, evacuación de residentes, terrorismo, criminalidad organizada, catástrofes o emergencias humanitarias, etc.

La seguridad de los **sistemas de información y de comunicaciones** constituye para España un interés nacional clave para garantizar la vida y bienestar de sus ciudadanos y la capacidad del Estado de ejercer sus funciones básicas, incluidas las de respuesta a esta amenaza. Todo ello supone un desafío tecnológico muy importante al que tendrán que responder las FAS en la medida de sus posibilidades y competencias.



La amenaza creciente y anónima de los **ciberataques** pronostica nuevos escenarios de actuación centrados en el ciberespacio. La dependencia que la sociedad moderna tiene respecto a las nuevas tecnologías en todos los ámbitos imaginables hace de esta dimensión un espacio de batalla en sí mismo en el que se libra una lucha diaria contra el ciberterrorismo. Además, las características y posibilidades que ofrece el ciberespacio lo han convertido en el vehículo utilizado por las organizaciones criminales y terroristas para materializar su mando y control y extender sus áreas de influencia. Por otra parte, los nuevos sistemas de armas basan su funcionamiento en esas nuevas tecnologías, por lo que son tanto o más vulnerables a este tipo de ataques, que a la propia destrucción física, por otra parte mucho más compleja y costosa.

Dentro de este grupo de escenarios, se encuentra también la prevención y la **lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional**, que ocupan un lugar preeminente entre las preocupaciones de seguridad de los ciudadanos españoles, que perciben que España constituye un objetivo para este tipo de delincuencia, especialmente favorecido por su situación geográfica y por la apertura y el tamaño de su economía. En este sentido, los grupos extremistas violentos y las bandas criminales, han sabido beneficiarse de la revolución en las comunicaciones y de la porosidad de las fronteras. Todo ello facilita los tráficos ilícitos de todo tipo y afecta necesariamente a nuestra seguridad.

En cualquier caso, la participación activa de las FAS en la lucha contra estas amenazas internas está perfectamente regulada en la legislación vigente y pasa preferentemente por su utilización en refuerzo y apoyo de las FCSE. Esta colaboración ha producido a lo largo de los años unos resultados realmente eficaces y puede verse reforzada en un futuro, caso de ser necesaria.

Por último, es de destacar el incremento en la intervención de las FAS en **apoyo a catástrofes o emergencias humanitarias**. Si bien es esta una misión subsidiaria de cualquier organización militar, la creación de unidades específicamente dedicadas a este cometido ha hecho aumentar exponencialmente sus capacidades de asistencia y la eficacia de sus intervenciones, constituyéndose en un referente nacional e internacional de primer orden, además de materializar la Acción exterior del Estado.



CAPÍTULO 5.- OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS

Tras el estudio de las misiones generales asignadas a las FAS, su marco estratégico de actuación, las características del entorno operativo con las principales amenazas a que deben enfrentarse, y la definición de los escenarios generales de actuación, en este capítulo se refieren los objetivos estratégicos militares (*qué* deben hacer las FAS) y las líneas de acción estratégicas militares (*cómo* lo harán).

5.1. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS MILITARES DE LAS FAS.

Como se deduce de lo expuesto hasta ahora, nuestras FAS deben desarrollar **cometidos mucho más amplios que los exclusivamente orientados al combate**. Representan un instrumento muy eficaz para la **Acción interior y exterior del Estado**, con posibilidades de extender su desempeño a todos los ámbitos de la Seguridad Nacional y de contribuir de forma firme y eficaz a la resiliencia nacional. En suma, nuestras FAS, mediante el empleo del poder militar, deben ser capaces de actuar para alcanzar sus objetivos allí dónde los intereses nacionales lo demanden.

De todo lo expuesto hasta el momento, cabe definir los siguientes objetivos estratégicos militares para las FAS españolas:

1. Disuadir a las posibles amenazas contra los intereses nacionales y la seguridad y bienestar de nuestros ciudadanos, y evitar su escalada.
2. Defender y vigilar nuestros espacios de soberanía.
3. Desplegar nuestras fuerzas en el exterior, para defender nuestros intereses nacionales, con capacidad de integración en ambiente multinacional.
4. Integrar eficazmente el apoyo de las fuerzas militares a las autoridades civiles.

Toda actuación de las FAS debe contribuir a la consecución de uno o varios de estos objetivos estratégicos.

5.2. LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS MILITARES

Para poder alcanzar estos objetivos, se definen unas líneas de acción estratégicas militares (LAEM) que sirvan para orientar la organización, procedimientos y capacidades militares de las FAS. Estas son Cooperación Militar, Disuasión Militar, Prevención Militar y Respuesta Militar¹⁵.

La ejecución de estas LAEM. implica el desarrollo de una serie de acciones principales en las que intervienen de forma sinérgica tanto elementos que forman parte de las FAS como otros ajenos a ellas. Por tanto, estas acciones contarán con el concurso de todos los ámbitos de actuación de las FAS, como el institucional, de formación, de adquisiciones de recursos, y de planeamiento de fuerzas y recursos, entre otros.

Ante cada situación o crisis en la que las FAS deban intervenir, podrá aplicarse una o varias de ellas, sucesiva o simultáneamente. Todas ellas tienen su base en la **Consciencia Estratégica**¹⁶ la cual nos permitirá disponer de los suficientes elementos de juicio para la adecuada toma de decisiones tanto políticas, diplomáticas como militares. Dicha Consciencia, si bien parte de una estrategia nacional propia, debe apostar de forma inequívoca por el fortalecimiento de las alianzas, bien en el seno de las OISD, bien a través de aquellos países amigos con los que se comparten intereses comunes, en cuyo seno se desarrolla la **Cooperación Militar**.

Ante las amenazas presentes o potenciales, debe buscarse primero la **Disuasión**, posteriormente la **Prevención** o contención antes de cualquier ruptura de hostilidades y por último la **Respuesta** mediante un empleo de fuerzas y un desarrollo de acciones precisas y adecuadas que permitan restablecer una situación de normalidad de forma rápida y estable, y con el menor impacto posible. Aunque el empleo en combate de las FAS debe ser el último recurso, éstas deben estar siempre preparadas para defender los intereses nacionales o para participar en los mecanismos de defensa colectiva establecidos con nuestros socios o aliados.

En cualquier caso, en su actuación diaria, las FAS desarrollan todas estas LAEM. de forma simultánea, si bien con diverso grado de intensidad en función de cada situación.

En la aplicación de estas LAEM. es importante disponer permanentemente, tanto a nivel político como a nivel militar, de la capacidad de **Reversibilidad** para ajustar la intensidad de la respuesta de manera proporcional a la reacción del oponente, evitando de este modo la implicación innecesaria de esfuerzos y medios, una vez se alcancen los fines perseguidos.

¹⁵ PDC-01. Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas. Capítulo 2.

¹⁶ Consciencia: capacidad de reconocer la realidad circundante y relacionarse con ella (Definición RAE)

De acuerdo al principio de unidad de acción recogido en la Estrategia de Seguridad Nacional, estas LAEM. no se activan exclusivamente por y para las FAS, sino que suponen la implicación, coordinación y armonización por el gobierno de los actores y recursos del Estado necesarios en cada caso. Pero, además, la propia naturaleza de los riesgos anteriormente citados obliga en la mayoría de los casos a la adopción de medidas en el ámbito colectivo, especialmente con la implicación de nuestros aliados en el seno de las OISD, a las que España pertenece. De aquí la capacidad de **Bilateralidad/ Multilateralidad**, que también debe presidir la ejecución de estas LAEM.

Otro factor transversal y que estará presente de forma permanente y activa en el desarrollo y aplicación de estas líneas de acción es la **Comunicación Estratégica (STRATCOM)**. Una información clara, exacta, transparente y oportuna sobre la actuación de las FAS es imprescindible para que la sociedad pueda valorarlas con objetividad y comprender sus motivos y consecuencias, para finalmente aceptarlas y apoyarlas.

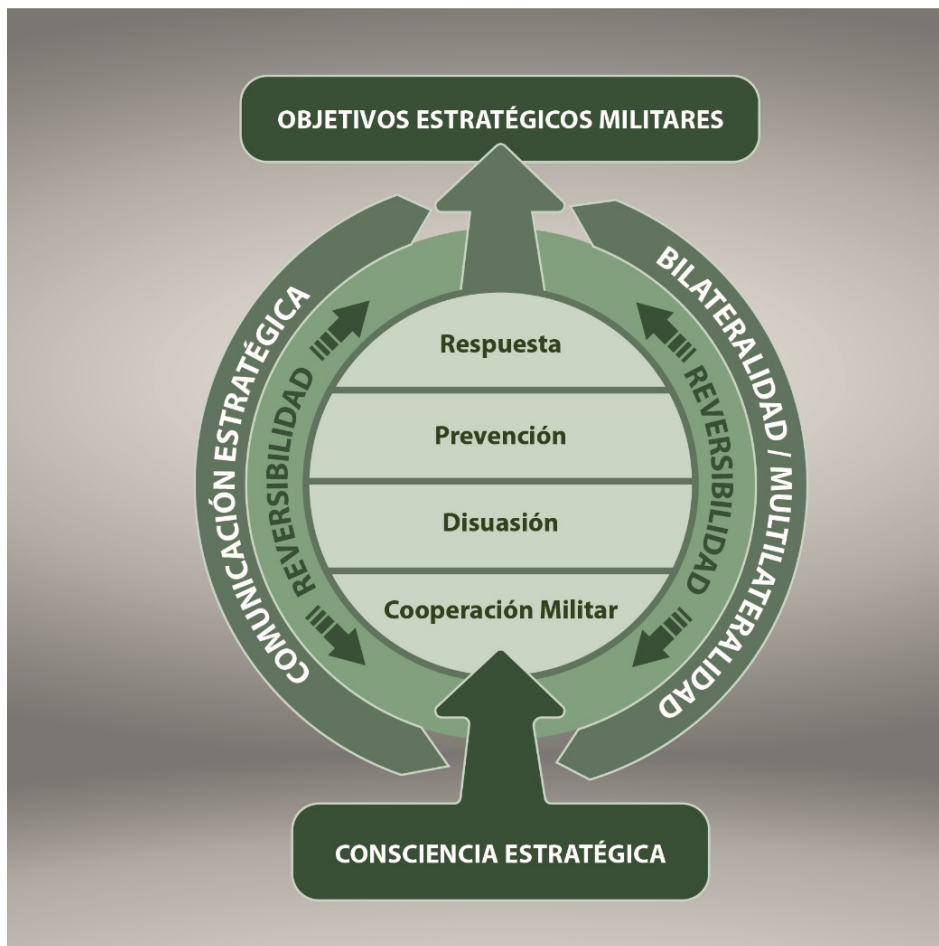
En relación a la **Consciencia estratégica**, el principio de la iniciativa es vital a la hora de alcanzar los objetivos perseguidos, facilitando el uso racional y ponderado de los medios disponibles. Para obtenerla, el análisis y la prospectiva a medio y largo plazo y el conocimiento y conciencia de la situación en nuestros ámbitos de interés garantizan capacidad de anticipación y autonomía para valorar y responder eficazmente. Así mismo, proporciona indicadores de vital importancia durante los primeros momentos de una crisis, facilitando poder disponer de fuerzas en el momento oportuno y con las capacidades adecuadas.

Todo lo anterior pasa por potenciar la obtención de información y la elaboración y difusión de la inteligencia.

5.2.1. Cooperación Militar

España pertenece a OISD como **la Alianza Atlántica o la Unión Europea**, así como **Naciones Unidas**, en las que se comparte intereses y en las que debe aparecer como un socio leal, fiable y responsable con sus compromisos. Además, en el marco de la **Diplomacia de Defensa**, se realizan actividades basadas en el diálogo y la cooperación, **a nivel bilateral, con nuestros aliados, socios y países amigos** en apoyo de la Acción Exterior del Estado.

Se incluye aquí la **seguridad cooperativa**, materializada con la asistencia militar del ámbito bilateral, como asesoramiento y adiestramiento, en apoyo a países no necesariamente socios o aliados preferentes. Se materializa mediante acuerdos de cooperación, representación e intercambios, visitas, reforma del sector de seguridad, fortalecimiento de capacidades, enseñanza y formación, participación en ejercicios, reuniones bilaterales y cooperación industrial y tecnológica.



De manera general, la finalidad de la cooperación militar será:

- Contribuir militarmente a asegurar la paz, estabilidad y prosperidad en las áreas geopolíticas de interés nacional prioritario.
- Facilitar y apoyar el planeamiento y la conducción de las operaciones y misiones en las que intervienen las FAS españolas, tanto de forma autónoma como en el marco de las organizaciones internacionales.
- Fortalecer la posición, influencia e imagen de las FAS españolas en el contexto internacional.

5.2.2. *Disuasión Militar*

Una disuasión creíble, activa y efectiva es esencial para prevenir acciones hostiles contra nuestros ciudadanos e intereses, evitando así una escalada indeseada que pudiese conducir a un conflicto armado. Esta disuasión será efectiva si se cumplen tres condiciones principales: que se disponga de las capacidades militares listas para ser utilizadas, que el posible adversario las conozca por su empleo en ejercicios y operaciones y que tenga la certeza de que serán utilizadas en caso necesario.

El desarrollo de esta LAEM requiere, pues, de la determinación de dichas capacidades militares, su nivel de alistamiento y su priorización para establecer la asignación de los recursos necesarios (personal, material y financiero) y obtener las deficitarias. Implica, además, acometer acciones efectivas de STRATCOM para actuar en las dimensiones psicológica y de opinión influyendo en nuestro entorno operativo. La materialización de esta LAEM se realiza mediante:

- La integración en organizaciones internacionales de defensa colectiva.
- Una fuerza operativa, o Fuerza Conjunta, contundente, capaz y creíble, con alto grado de preparación y disponibilidad y una capacidad para el enfrentamiento decisiva y resolutive.
- La demostración inequívoca de que será empleada en caso necesario.

Disponer de fuerzas con alta capacidad de despliegue y proyección crea disuasión y posibilidad de influencia en el contexto internacional. Además, está directamente relacionado con los principios de **credibilidad y capacidad de respuesta** que deben presidir el empleo del poder militar, tanto entre nuestros aliados y socios, como hacia potenciales adversarios o elementos hostiles. En este sentido, las capacidades de las FAS deben ser coherentes con el peso específico que nuestro país pretende desempeñar en el ámbito internacional.

5.2.3. *Prevención Militar*

Abarca el conjunto de medidas tendentes a anticiparse a la materialización en amenazas o agresiones abiertas de riesgos contra los intereses propios. Tanto si se realiza en el marco de actuación nacional como en el multinacional, esta línea de acción posibilita una amplia gama de operaciones o acciones de respuesta flexible y gradual, que pueden realizarse en el seno de operaciones permanentes o en las primeras fases de la gestión de una crisis.

La materialización de esta LAEM puede plasmarse mediante:

- Operaciones de vigilancia y control de los espacios marítimo y aéreo de soberanía española e interés nacional.
- Presencia y vigilancia en territorio nacional.
- Vigilancia del ciberespacio.
- Operaciones de enlace, asistencia y de seguridad cooperativa.
- Despliegues preventivos en ciertos momentos en la gestión de una crisis.

5.2.4. Respuesta Militar

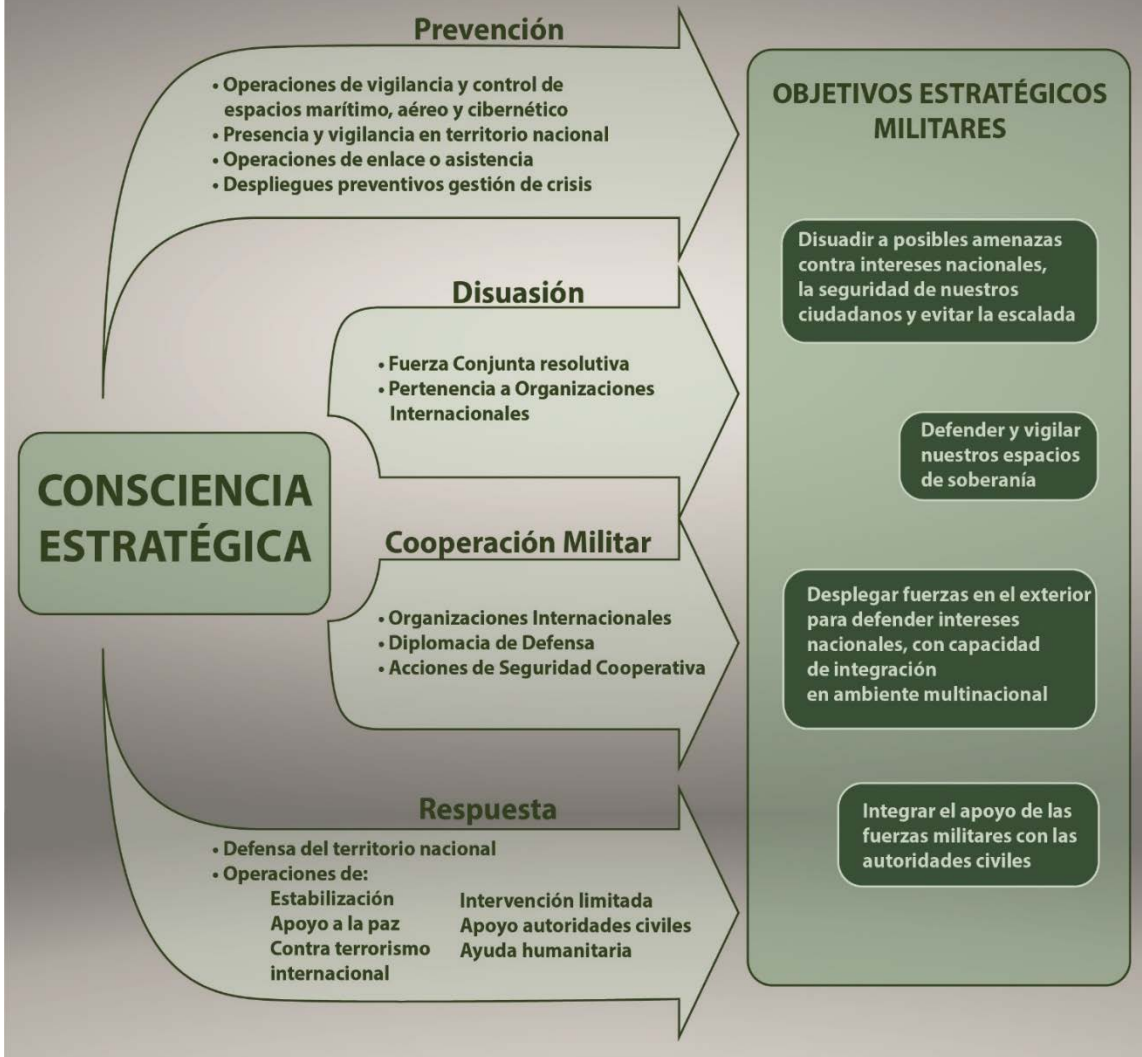
Su empleo se activa por decisión del poder político en cuya mano quedará siempre la opción de detenerla o revertirla hacia alguna de las otras LAEM. Su ejecución exige un enfoque multidisciplinar que coordine más que nunca todos los ámbitos del Estado.

Esta LAEM, cuya aplicación siempre debe ser decisiva, gradual, selectiva y proporcional debe contemplar desde las acciones de baja intensidad hasta aquellas que requieran emplear todas las capacidades operativas de las FAS.

La materialización de esta LAEM se realiza mediante:

- Defensa del territorio nacional o de respuesta colectiva ante agresiones contra uno de los socios o aliados de España.
- Operaciones de estabilización.
- Operaciones de apoyo a la paz.
- Operaciones contra el terrorismo internacional y organizaciones extremistas violentas.
- Operaciones de intervención limitada con la finalidad de evacuación de residentes (NEO) o extracción de fuerzas.
- Apoyo a las autoridades civiles en todo tipo de acciones en los ámbitos de la Seguridad Nacional, como en la protección de infraestructuras.
- Operaciones de ayuda humanitaria y de respuesta ante catástrofes dentro y fuera de nuestras fronteras.

Líneas de Acción Estratégicas Militares



CAPÍTULO 6.- EMPLEO DE LAS FAS: LA FUERZA CONJUNTA

Una vez definidos posibles escenarios de actuación, conocidos los riesgos a los se enfrenta nuestro país en el ámbito de la seguridad y precisados los objetivos de las FAS (“fines”), se han determinado las posibles líneas de acción (“modos”) que permiten alcanzarlos. Pero para llevarlas a cabo es necesario disponer de una herramienta, es decir, unos recursos humanos y materiales (“medios”) que permita llevar a cabo las acciones necesarias¹⁷. Identificando esa herramienta con las FAS, éstas deben ser versátiles, eficientes y capaces de adaptarse a escenarios presentes y futuros cambiantes e impredecibles. Y todo ello enmarcado en el concepto para su empleo operativo: la Fuerza Conjunta.

6.1. LA FUERZA CONJUNTA

6.1.1. Concepto

“La Fuerza Conjunta la constituyen todos los elementos integrantes de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y el Ejército del Aire, además de los Mandos subordinados al Jefe de Estado Mayor de la Defensa que se determinen”¹⁸.

Los **principios básicos** para el diseño de la Fuerza Conjunta, que le proporcionan su eficacia operativa, son:

- Responde a las necesidades estratégicas nacionales.
- Dispone de las fuerzas necesarias para ser empleadas en el momento y lugar que requiera la protección de los intereses nacionales.
- Es capaz de adaptarse, en estructura y composición, a la permanente evolución del marco estratégico y operativo, así como al entorno tecnológico y social.
- Su diseño permite aplicar la acción conjunta, ser interoperable en el marco de las OISD con las que España está comprometida y con sus socios, así como operar de forma coordinada con otros instrumentos del Estado.
- Proporciona al Estado plena autonomía de actuación, incluso en escenarios de alta intensidad.
- La moral, la formación (nuestros “valores”) y el adiestramiento del personal que la integra son elementos fundamentales de su capacidad operativa.

¹⁷ Según la doctrina OTAN, toda estrategia militar debe relacionar “fines” (*Ends*), “formas” (*Ways*) y “medios” (*Means*). AJP-01(D) Allied Joint Doctrine, December 2010.

¹⁸ Real Decreto 872/2014, de organización básica de las FAS, Art 8.

De los anteriores principios se derivan las **características** siguientes:

- *Adecuación.* Las capacidades específicas y conjuntas que la conforman son las necesarias para hacer frente a los riesgos y amenazas, que afecten a la seguridad e intereses nacionales, proporcionando, en caso necesario, una respuesta contundente.
- *Alta disponibilidad.* Dotada de personal altamente cualificado mediante un continuo proceso de adaptación en el ejercicio del liderazgo, a través de la formación y el adiestramiento, equipada con un armamento y equipo tecnológicamente avanzado, que permita la superioridad en el enfrentamiento y el sostenimiento de las operaciones, y en condiciones de actuar en un reducido periodo de tiempo.
- *Versatilidad.* Capaz de actuar en todos los dominios operativos¹⁹ y de producir la sinergia necesaria mediante la acción conjunta y combinada, para lo que se exige un eficaz sistema de mando y control integrado, así como de inteligencia, vigilancia, reconocimiento y adquisición de blancos.
- *Eficiencia.* Capaz de desarrollar sus cometidos mediante la entidad y capacidades estrictamente necesarias para lograr los efectos deseados.
- *Carácter expedicionario.* Con movilidad estratégica para actuar fuera del territorio nacional, bien con plena autonomía o junto con aliados y socios en operaciones multinacionales.
- *Resiliente.* Capaz de adaptarse a cambios bruscos en la situación operativa, sobreponerse a situaciones desfavorables y mantener sus capacidad de actuación en ambientes degradados, también en defensa del ciberespacio.

6.1.2. Marco de empleo

Las operaciones que puede desarrollar la Fuerza Conjunta se clasifican en:

Permanentes

Se entienden como operaciones permanentes aquellas operaciones militares que están activadas permanentemente, o que se activan de forma periódica y recurrente:

- Vigilancia y seguridad en los espacios marítimos de soberanía e interés nacional.
- Defensa y operaciones aéreas, incluyendo la vigilancia, seguridad, control y policía aérea en los espacios aéreos de soberanía e interés nacional.
- Presencia y vigilancia en el territorio nacional.
- Colaboración con las autoridades civiles y apoyo a las mismas.
- Operaciones de ciberdefensa.

¹⁹ Los dominios operativos son el terrestre, naval, aéreo, espacial y ciberespacial.

De reacción

Se consideran operaciones de reacción aquellas que se desencadenan como respuesta a una crisis, bien esté ya prevista en un Plan de Contingencia o bien sea de carácter sobrevenido e inesperado. Incluye las siguientes:

- Defensa del territorio.
- Actuaciones dentro o fuera del territorio nacional, bajo mando y con medios exclusivamente nacionales, incluidas las de seguridad cooperativa.
- Operaciones multinacionales o bilaterales con aliados y socios, como parte de una fuerza multinacional.

6.1.3. Diseño de la Fuerza Conjunta.

La Fuerza Conjunta realizará sus cometidos mediante un sistema de mando y control adecuado, con unos medios a proporcionar por el Ejército de Tierra, la Armada, el Ejército del Aire y otros órganos de nivel conjunto de que disponen las FAS.

Mando

Los niveles de mando en los que se organiza la estructura operativa son:

- **Nivel estratégico**, en el que se encuentra el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), apoyado por el Estado Mayor Conjunto, la Jefatura de Apoyo a la Acción Conjunta y otros organismos dependientes del JEMAD.
- **Nivel operacional**, en el que se sitúa el Comandante del Mando de Operaciones (CMOPS), apoyado por el Mando de Operaciones.
- **Nivel táctico**, constituido por los comandantes de las organizaciones operativas que se generen.

Las organizaciones operativas pueden crearse con carácter permanente o temporal. Las permanentes²⁰ podrán estar directamente subordinadas al JEMAD y, para la ejecución de las operaciones asignadas, estarán bajo el control operativo del CMOPS.

²⁰ Actualmente, son organizaciones operativas permanentes: el Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima (MVSM), el Mando de Defensa y Operaciones Aéreas (MDOA), el Mando conjunto de Operaciones Especiales (MCOE), el Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCD) y la Unidad Militar de Emergencias (UME).

Medios

Está integrada por los Cuarteles Generales y unidades de la estructura de Fuerza de los Ejércitos/Armada y los capacitadores conjuntos que proporcionan las capacidades militares necesarias para afrontar los retos del entorno operativo.



- **Fuerza Terrestre:** Con capacidad de constituir un Mando Componente Terrestre, contará con unidades que le permitirán actuar en todo el espectro de las operaciones, caracterizándose por su alta disponibilidad, capacidad de ser proyectadas e interoperabilidad. Asegura la presencia permanente del Estado en los espacios terrestres de soberanía, contribuyendo además a las misiones permanentes de vigilancia de los espacios marítimos y aéreos de soberanía.

Su versatilidad le permite generar estructuras operativas de diferente composición y entidad en función de la misión y adaptarse a cualquier escenario, contribuyendo con ello a la acción interior y exterior del Estado. Dispone para ello de unidades pesadas y ligeras que permiten constituir organizaciones operativas plenamente polivalentes, así como proporcionar una respuesta graduada. Sus fuerzas, además de garantizar la presencia, vigilancia y, en caso necesario, defensa del territorio nacional, deben ser capaces de desplegar oportunamente en teatros de operaciones alejados y con la mínima huella logística necesaria, operar con fuerzas aliadas e interactuar con agencias y otros actores.

Las características del entorno terrestre están variando significativamente como consecuencia de la importancia del área urbana y de su empleo en entornos asimétricos, lo que demandará capacidades y fuerzas especialmente preparadas para desenvolverse en grandes ciudades, así como para interactuar con la población, lo que requerirá un mayor entendimiento de ésta y sus particularidades (*Cultural Awareness*).

Su estructura versátil y equilibrada en capacidades, basadas en unidades polivalentes, les permite estar en disposición de hacer frente a la amenaza con prontitud en todo el espectro del conflicto. En el ámbito interno, son idóneas para ser empleadas en apoyo a las FCSE para la lucha contra el terrorismo, la protección de instalaciones, contra la proliferación de armas de destrucción masiva o la asistencia en casos de catástrofes y emergencias.



- **Fuerza Naval:** Con capacidad de constituir un Mando Componente Marítimo, incluye al Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima como cuartel general operativo permanente. Sus unidades y capacidades deben mantener un equilibrio adecuado para obtener el control del mar y la proyección del poder naval sobre tierra.

Como contribución a la Seguridad Marítima, la vigilancia y seguridad del espacio de soberanía marítimo donde residan derechos soberanos es una misión permanente en la que debe coordinar con otras agencias y organismos. La movilidad estratégica, alta disponibilidad, versatilidad, interoperabilidad y autonomía logística son sus características más relevantes, las cuales contribuyen de manera significativa a la capacidad de proyección de la Fuerza Conjunta.

Su aportación a la Seguridad Nacional, en apoyo de 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 o crimen organizado y, por supuesto, su idoneidad para asegurar las líneas de comunicación marítimas sobre las que descansa buena parte de los movimientos de recursos. Su versatilidad y posibilidad de tener presencia en aguas internacionales, permite ejercer una disuasión eficaz y contribuir en la gestión de crisis, poniendo a disposición del Estado una fuerza específica flexible y gradual.



- **Fuerza Aérea:** Con capacidad de constituir un Mando Componente Aéreo, incluye el Mando de Defensa y Operaciones Aéreas como cuartel general operativo permanente. Contará, entre otras, con las capacidades necesarias de caza/ataque, transporte, inteligencia, vigilancia y reconocimiento, aprovechando las ventajas tecnológicas que ofrece la utilización del espacio y los sistemas aéreos no tripulados.

La vigilancia, control y defensa del espacio aéreo es una misión fundamental y permanente en el caso del espacio de soberanía y donde residan derechos soberanos. El carácter expedicionario del poder aéreo y la versatilidad de sus medios proporcionan una capacidad de proyección y respuesta inmediata en cualquier escenario, tanto para la propia Fuerza Conjunta como para otros elementos de acción del Estado. El control del espacio aéreo será clave para proporcionar a las fuerzas terrestres y marítimas la necesaria libertad de acción.

Adicionalmente, en el ámbito de la Defensa se debe ser conscientes de las grandes oportunidades futuras que ofrece el control del espacio y que se podrá conseguir de manera más eficaz mediante alianzas con los socios y aliados.



- **Fuerza Ciberdefensa:** Con capacidad para constituir un Mando Componente Ciberdefensa (JFCCC), incluye el Mando Conjunto de Ciberdefensa como cuartel general operativo permanente. Dispondrá de una Fuerza compuesta por Unidades orgánicas conjuntas y las Unidades de Ciberdefensa (Centros de Operaciones de Seguridad) de los Ejércitos, la Armada y el CESTIC.

Esta Fuerza tendrá capacidad para el planeamiento y ejecución de las acciones relativas a la ciberdefensa en las redes y sistemas de información y telecomunicaciones del Ministerio de Defensa, así como cualquier otra que pudiera tener encomendadas, tales como la protección de infraestructuras críticas. Igualmente contribuyen a la respuesta adecuada en el ciberespacio ante amenazas o agresiones que pudieran afectar a la Defensa Nacional.



- **Capacitadores conjuntos:** Aportan, en el nivel operacional, la capacidad de mando y control integrado de todas las operaciones de la Fuerza Conjunta. Además, proporcionan capacidades conjuntas permanentes en el ámbito de inteligencia, vigilancia y reconocimiento, CIS, apoyo sanitario, apoyo a emergencias, etc., que, integradas sinérgicamente con las de los Ejércitos/Armada en esos ámbitos, tienen un efecto multiplicador en su capacidad de ejecución y eficacia.

Tal y como se ha expuesto en el desarrollo de las posibles LAEM,s., la base para todas ellas es disponer de la información e **inteligencia** necesarias y oportunas (indicadores de alerta) para prevenir y anticiparse a cualquier situación negativa y planear y conducir las respuestas necesarias ante una crisis. Para ello es necesario contar una capacidad de obtención adecuada que permita su posterior elaboración y difusión por personal altamente preparado, para así posibilitar la toma de decisiones de nivel estratégico y operacional.

Son cada vez más frecuentes las agresiones en el **ciberespacio** contra las administraciones del Estado, empresas, medios de comunicación, redes de telecomunicaciones, etc..., con la finalidad de influir en la opinión pública, bloquear sistemas y redes llevándolos, incluso, al colapso. Pueden ser ejecutadas con fines muy diversos y de forma aislada o en conjunción con otras acciones, como ocurrió en la crisis de Crimea. El bloqueo de las redes de comunicación puede tener serias consecuencias y repercusiones en una sociedad altamente dependiente de las nuevas tecnologías en áreas como la seguridad física de los ciudadanos, económica, energética o en la gestión de una crisis concreta. El fácil acceso a estos medios, su sencillo manejo y su cada vez más complicada detección y control hacen del ciberespacio un campo de batalla invisible pero en el que se libra una batalla diaria y donde la protección, recuperación y resiliencia de los sistemas adquiere día a día una importancia mayor y forma parte nuclear del concepto de "influencia", que afecta actualmente a todas las operaciones militares.



La **Unidad Militar de Emergencias** materializa el compromiso de las Fuerzas Armadas con la sociedad y fortalece la acción del estado, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras como primera y eficaz respuesta ante las situaciones de emergencia o catástrofe. Es preciso, por tanto, mantener el esfuerzo realizado, y ya consolidado, de colaboración con las autoridades civiles y, en especial con el sistema de protección civil.

6.2. EL NÚCLEO DE LA FUERZA CONJUNTA

Dentro de la Fuerza Conjunta se establece el Núcleo de la Fuerza Conjunta (NFC), definido como un conjunto de unidades, cuarteles generales/elementos de mando y capacitadores con unas condiciones específicas de preparación y alta disponibilidad que, asignados a la estructura operativa, constituyen elementos inmediatos de reacción ante cualquier compromiso o contingencia, prevista o inopinada.

Con este NFC se asegura la ejecución de las operaciones definidas en el apartado 6.1.2, exceptuando las de defensa del territorio y aquellas otras que, por sus características, pudieran requerir de la totalidad de la Fuerza Conjunta. Para ello, contará con fuerzas de los Ejércitos/Armada y Mandos/Unidades dependientes del JEMAD.

El NFC se organiza en tres bloques en función del tipo de operación para la que están asignadas. Cada uno de los bloques constará de diversas unidades, cuarteles generales (CG,s,)/elementos de mando y capacitadores, que deberán contar con el adecuado grado de cobertura en sus plantillas de personal y de dotación de materiales:

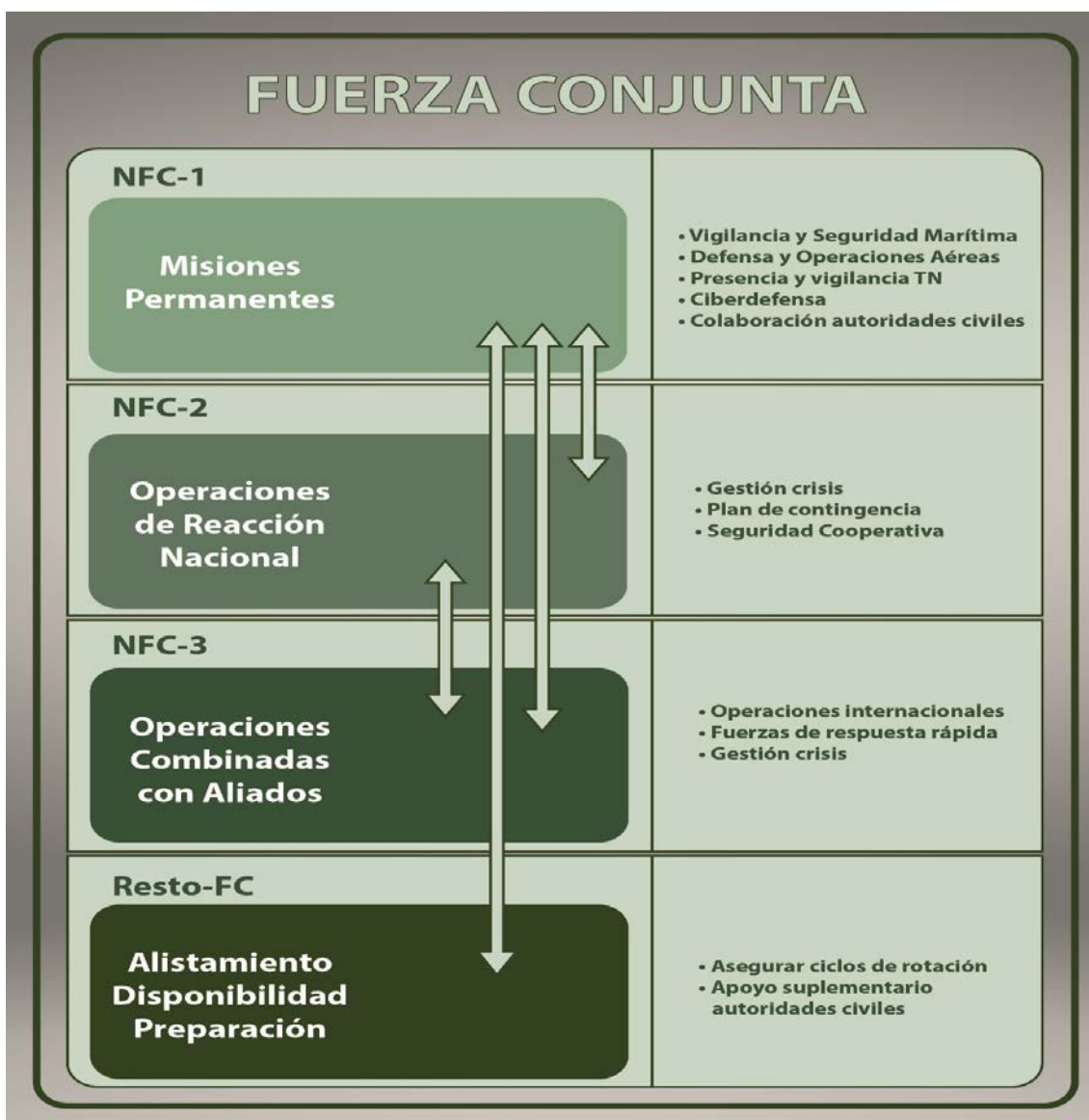
- **NFC-1**, para las operaciones **permanentes**. Abarcan un espectro de situaciones que van desde la plena normalidad a una crisis de baja intensidad. Este tipo de operaciones, materializadas en unos Planes Operativos (OPLAN), contarán con unas fuerzas transferidas a la estructura operativa. Su grado de alistamiento y su disponibilidad serán los más exigentes, lo que figurará en dichos planes.
- **NFC-2**, para las operaciones de **reacción exclusivamente nacionales**, tanto sobrevenidas como derivadas de un OPLAN, en situaciones de media/baja intensidad y con actuación limitada en el tiempo. Sus capacidades permiten constituir una fuerza conjunta ligera y rápidamente desplegable, de carácter expedicionario, **manteniendo** un nivel de disponibilidad y autonomía de combate adecuados. Dicho Núcleo está concebido para afrontar la gestión de una crisis nacional sobrevenida de media/baja intensidad, la activación de un plan de contingencia (COP) en vigor o la realización de actividades de Seguridad Cooperativa.
- **NFC-3**, para las operaciones de reacción en el **ámbito multinacional o bilateral**. Sus capacidades permiten proporcionar los contingentes para las operaciones **internacionales** en curso, contribuir a los compromisos de asignación de fuerzas de respuesta rápida a las OISD a las que España pertenece y responder a nuevos compromisos no previstos con países aliados o socios, en el marco de coaliciones o de forma bilateral. Con una entidad, nivel de disponibilidad y autonomía de combate adecuadas sus fuerzas deberían ser capaces de participar en dos escenarios, uno de alta intensidad limitado en el tiempo y otro de media/baja intensidad de duración sostenida, además de la ejecución de las operaciones en curso.

6.3. RESTO DE FUERZAS NO INCLUIDAS EN EL NFC

Todas las unidades, cuarteles generales/elementos de mando y capacitadores de la FC, no incluidos en el NFC, se integran en el mismo a través de los ciclos de rotación que establecen los Ejércitos/Armada y órganos conjuntos. De esa forma se asegura su alistamiento y disponibilidad en los plazos requeridos, garantizándose el sostenimiento de las operaciones en el tiempo.

La eficacia de los indicadores y alertas previos a que se desencadene la crisis es clave para un alistamiento oportuno y transferencia de esos medios a la estructura operativa, o su recuperación en el caso de que estén implicadas en otras operaciones.

Por otra parte, cuando se activen planes de contingencia que requieran el apoyo de las FAS a operaciones de asistencia humanitaria o a las FCSE para la protección de infraestructuras críticas, podrán emplearse, según se requieran, unidades y elementos de mando de toda la Fuerza Conjunta.



6.4. ESFUERZO EXIGIBLE

El diseño expuesto hasta ahora de las FAS, materializadas en su Fuerza Conjunta, del que derivará todo el posterior proceso de definición de capacidades, no se determina al azar sino que responde a las necesidades marcadas en un criterio fundamental: el Esfuerzo Exigible a las FAS²¹ entendido como el máximo nivel de operatividad sostenida que éstas deberán mantener para dar respuesta a las misiones asignadas. Todo ello en virtud de los cometidos de seguridad y defensa encomendados y de la relevancia que se aspira tener en el contexto internacional.

Por ello, y habida cuenta que la misión más demandante a la que pueden enfrentarse nuestras FAS²² involucrará, principalmente, a la Fuerza Conjunta en su globalidad como herramienta cardinal de respuesta, para el resto de cometidos será necesario que, simultáneamente, el Núcleo de Fuerza Conjunta sea capaz de:

- Desarrollar todas las operaciones/misiones permanentes.
- Ejecutar simultáneamente una de las más exigentes operaciones de reacción nacional de respuesta de crisis prevista, excluida la Defensa del Territorio.
- Asignar o desplegar fuerzas en operaciones internacionales con aliados y socios de acuerdo a los compromisos de nivel político asumidos y al papel de relevancia que se quiera tener en el contexto internacional.



El desembarco de Alhucemas (1925) se considera la primera operación militar conjunta

²¹ La OM 60/2015 establece en su artículo 3 que la Directiva de Política de Defensa contendrá, entre otros aspectos, los objetivos a alcanzar, entre ellos el esfuerzo exigible a las FAS.

²² Artículo 8 de la Constitución Española.

CAPÍTULO 7.- EL FACTOR HUMANO

Establecidos los fines a alcanzar, la estrategia para conseguirlos y los medios para materializarlos, no puede olvidarse el elemento más importante sobre el que descansa el buen fin de este proyecto: el factor humano.

La capacidad fundamental de las FAS son sus hombres y mujeres, su sólida formación moral, intelectual y física. Tras muchos años ejerciendo su labor dentro y fuera de nuestras fronteras, bien sea en operaciones bien sea en el desempeño de las labores cotidianas, los componentes de las FAS han demostrado su competencia y entrega y su capacidad para gestionar múltiples y variados desafíos. Eficacia que descansa sobre tres virtudes militares fundamentales: disciplina, lealtad y entrega. Profesionales llamados a servir a su país en cualquier lugar, en cualquier momento y en cualquier tarea que se les encomiende, estando dispuestos a entregar su bien máspreciado, su propia vida, si así lo demanda el cumplimiento del deber. Todas estas virtudes y valores se construyen sobre una adecuada **selección y preparación**, junto a las imprescindibles políticas que velen por la cobertura de sus necesidades y las de sus familias.

El grado de exigencia e intensidad que conlleva la vida militar requiere combatientes con la capacidad física adecuada, capacidad asociada en la mayoría de las ocasiones a la edad, lo que requerirá una definición clara de las plantillas orgánicas con la definición y características físicas y de formación para cada puesto de trabajo y el enlace con los procesos de formación y con el **flujo adecuado de personal que asegure el equilibrio necesario**. En este sentido, ya se han arbitrado medidas mediante las que se facilita la promoción interna de aquellos que demuestren su capacitación para desempeñar cometidos más relevantes. Adicionalmente, se están definiendo otras orientadas a facilitar el retorno a la sociedad de aquellos que finalizan su compromiso con las FAS, posibilitando así el relevo constante de hombres y mujeres que componen las FAS conforme a un adecuado ritmo de rotación.

En esta línea de compromiso es necesario seguir avanzando en la definición adecuada de las plantillas orgánicas, los procesos de formación y las políticas que potencien **la incorporación de nuestra gente otras administraciones o empresas privadas una vez que se desvincula** de las FAS, así como potenciando aquellas medidas que favorezcan la incorporación de reservistas voluntarios que permitan a las FAS beneficiarse de profesionales con una alta cualificación en distintas áreas específicas.

Tal y como se estableció en el capítulo 3, la velocidad de cambio del entorno operativo en el que las FAS desempeñan sus funciones requiere profesionales con determinación, iniciativa, creatividad y capacidad de adaptación. Cualidades que se alcanzan mediante una adecuada definición de los **modelos de carrera** de oficiales, suboficiales y tropa y diseño de la **enseñanza militar de formación y perfeccionamiento**. En un mundo interconectado, es una realidad que una decisión o acción tomada y ejecutada por un soldado/marinero sobre el terreno, en un marco puramente táctico, puede tener implicaciones estratégicas o diplomáticas con amplia repercusión (soldado/marinero estratégico). Por tanto, estar preparados para gestionar de forma adecuada estas situaciones, en ocasiones de combate, a menudo dominadas por la confusión y la ambigüedad, representando a su país y en el marco de unas estrictas reglas de enfrentamiento, presupone lograr una aptitud personal y colectiva basada en la excelencia.



Todo el empeño que incida en la **preparación, implicación y disciplina intelectual** facilitará el éxito de la misión. Merece especial atención la selección y formación de los cuadros de mando, especialmente de aquellos llamados a ocupar puestos de responsabilidad en las FAS. Deben ser líderes preparados con una sólida formación conjunta, elegidos mediante factores de mérito y capacidad, toda vez que en sus cualidades descansa el futuro de la Institución.

Tenemos unas FAS asentadas sobre principios firmes, asumidos y puestos en práctica por todos los militares, y eso es una garantía para el futuro; pero, precisamente por ser tan esencial, debe ser una preocupación permanente no cejar en el empeño de mantener y transmitir sus **valores morales**: amor a España, espíritu de sacrificio, voluntad de servicio,... Son seña de identidad y factor multiplicador de sus capacidades.

No se puede olvidar que todos los puntos anteriores están también muy relacionados con la necesidad de avanzar en las **condiciones de vida del personal y, por supuesto, de sus familias**. El militar de la FC que desarrolla su misión en el ámbito nacional e internacional continúa siendo corresponsable de su familia.

Al igual que ellos están comprometidos con el proyecto común, que significa el servicio a España, es una obligación el correspondiente compromiso hacia sus necesidades y las vicisitudes derivadas de las particularidades de su profesión. Hasta ahora se han dado pasos importantes en apoyo a la movilidad o conciliación familiar, pero parece conveniente mantener el impulso y lograr avances con otras instituciones nacionales, autonómicas o empresariales que faciliten la educación de los hijos o la movilidad laboral de los cónyuges.

Finalmente, es necesario avanzar en:

- Los procesos de **Comunicación Interna** que permitan transmitir de forma eficaz y oportuna los objetivos y prioridades corporativos, a la vez que se recaban las lícitas necesidades de sus componentes.
- La política de transparencia en las FAS a través de organismos como el Observatorio de la Vida Militar, el Observatorio Militar para la Igualdad o las Asociaciones Militares, herramientas ya disponibles y oportunamente reguladas en las FAS.





Realizado por:
**Secretaría del Jefe
de Estado Mayor
de la Defensa**