

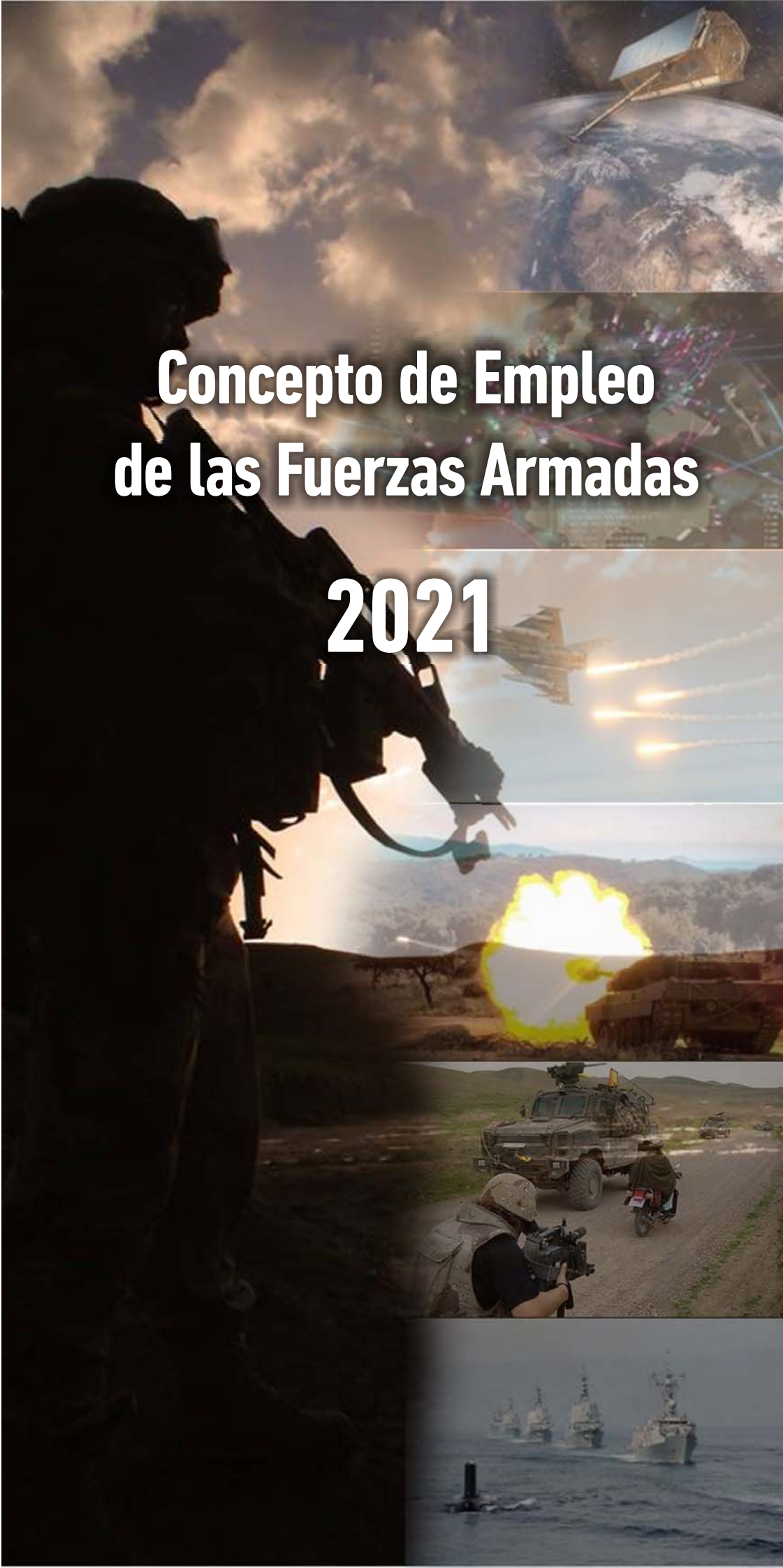


ESTADO  
MAYOR  
DE LA  
DEFENSA

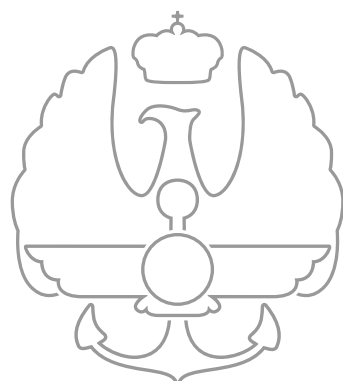
# Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas

# 2021

# CEFAS-21



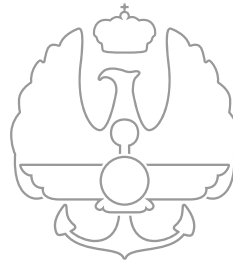




ESTADO  
MAYOR  
DE LA  
DEFENSA

**Concepto de Empleo  
de las Fuerzas Armadas  
2021**





ESTADO  
MAYOR  
DE LA  
DEFENSA

## Prólogo del JEMAD

*El entorno de seguridad internacional se ha complicado sobremedida durante la última década, como prueba el aumento de las misiones de nuestras Fuerzas Armadas en el exterior, cuya demanda se ha incrementado notablemente, obligando a los Ejércitos y la Armada a mantener un esfuerzo aproximado de 3.000 militares desplegados, de manera permanente, en regiones tan dispersas como el Este de Europa, Oriente Medio, el Océano Índico, África Central, el Sahel o el Golfo de Guinea.*

*Efectivamente, los peligros para la paz y la estabilidad han proliferado de manera exponencial, durante los últimos años, creando una especie de “tormenta perfecta” para la seguridad, tanto a nivel mundial, como dentro de nuestro entorno geoestratégico.*

*Por un lado se han reavivado las fricciones entre los principales competidores estratégicos mundiales, provocando un estado de tensión casi permanente que ha llegado a suponer un grave deterioro de los mecanismos de fomento de la confianza y control de armamentos, que tanto había costado construir. Al mismo tiempo, determinados actores regionales han aprovechado la situación para aumentar la asertividad y la presión sobre su entorno, planteando nuevos riesgos para la seguridad, a nivel local.*

*De manera paralela, el debilitamiento de determinados estados, como resultado de las llamadas “primaveras árabes” u otros fenómenos similares, ha facilitado el surgimiento de nuevas formas de terrorismo y crimen organizado, acompañadas de movimientos migratorios masivos con gran impacto para la estabilidad, la paz y la seguridad de nuestra área de interés inmediata.*

*Por si fuera poco, la generalización de fenómenos climáticos extremos o la inesperada aparición de una pandemia como el COVID-19, a escala global, ha ido completando un panorama enormemente exigente para las Fuerzas Armadas.*

*Todos estos desafíos han generado un intenso debate dentro de las principales Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa a las que pertenecemos (Unión Europea, OTAN, ONU), así como la aparición de nuevas coaliciones y marcos multilaterales y el lanzamiento de un gran número de misiones y operaciones internacionales.*

*Como resultado, tanto el Gobierno, como el propio Ministerio de Defensa, han percibido la necesidad de actualizar el marco de la seguridad y defensa nacionales, mediante la promulgación de una Directiva de Defensa Nacional y una Directiva de Política de Defensa en 2020 y la elaboración de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional, dando con ello comienzo a un nuevo Ciclo de Planeamiento de las Fuerzas Armadas, cuyo primer paso obligado consiste, precisamente, en el desarrollo de un nuevo Concepto de Empleo de la Fuerzas Armadas (CEFAS 21).*

*El CEFAS 21 tiene como objetivo desarrollar una Estrategia Militar para las Fuerzas Armadas capaz de acometer todos los desafíos descritos de manera unificada, de acuerdo con las directrices recibidas.*

Para ello y teniendo en cuenta la existencia de un conjunto único de fuerzas, el CEFAS 21 plantea un modelo de actuación que ha de permitir dar respuesta a todos los retos de seguridad, mediante el establecimiento de unos Objetivos Estratégicos Militares y la definición tres Líneas de Acción Estratégicas que contribuirán a alcanzarlos :

- *Disuasión y Defensa:* cuyo objetivo consiste en definir un esquema de disuasión y defensa, tanto para amenazas compartidas, como no compartidas, que sea capaz de modular la respuesta militar en situaciones de paz, crisis y conflicto, habitualmente dentro de la zona gris.
- *Proyección de Estabilidad:* orientada a la creación de un entorno estratégico estable y seguro, alrededor de nuestras fronteras.
- *Otras contribuciones a la Seguridad:* esta Línea de Acción está llamada a ordenar el resto de actuaciones de las Fuerzas Armadas, normalmente en colaboración con otras Administraciones.

Cada una de estas tres líneas estratégicas se ejecuta, de manera transversal, a través de tres marcos de actuación diferentes (Defensa Autónoma, Defensa Compartida y otros ámbitos de la Seguridad Nacional) lo que permitirá garantizar la alineación de la actuación de nuestras Fuerzas Armadas con el resto de los actores, nacionales e internacionales, presentes en cada uno de ellos, asegurando la necesaria sinergia entre todos.

No obstante la conveniencia de disponer de un modelo teórico como el descrito, uno de los objetivos fundamentales que el Estado Mayor de la Defensa se ha planteado durante el desarrollo del CEFAS 21 ha sido el de crear mecanismos que permitan mejorar el Planeamiento y la Conducción Estratégica. Todo ello en línea con el documento “Hacia el entorno operativo 2035”<sup>1</sup>, recientemente elaborado, y más concretamente con la avenida de desarrollo para la adaptación de las FAS denominada “agilidad en las operaciones”.

Efectivamente, la necesidad de asegurar la vigilancia, la disuasión y la defensa de las áreas de interés nacional, en tiempo de paz; la elevada proliferación de actividades, misiones y operaciones dentro de los diversos marcos internacionales a los que pertenecemos (UE, OTAN, ONU, coaliciones, etc.); la gran dispersión geográfica del esfuerzo; la complejidad del proceso de generación de fuerzas a medio y largo plazo; la aparición de nuevos dominios operativos (como el ciberespacio y el espacio ultraterrestre); o la importancia de dotar a las Fuerzas Armadas y por ende a nuestros aliados, de capacidades militares modernas e interoperables obligan a mejorar el proceso de Planeamiento Estratégico con el objetivo de que todos los parámetros citados y muchos otros, presentes en el proceso de toma de decisiones estratégico-militar, sean convenientemente sopesados y confrontados, tanto con los recursos disponibles, como con las prioridades fijadas por el Ministerio de Defensa y el Gobierno, para proporcionar una respuesta militar adecuada a todos los retos presentes en el actual escenario estratégico.

Para ello, el CEFAS 21 dispone el desarrollo de Planes Estratégicos de carácter general y específico, para cada una de las tres líneas estratégicas de actuación, que gobiernen la actuación del conjunto de las Fuerzas Armadas, capaces de actuar en operaciones multidominio, para acometer todos los desafíos y amenazas presentes en el actual escenario estratégico, en coordinación con todos los actores, nacionales e internacionales, involucrados.

Sobre la base conceptual proporcionada por dichos Planes Estratégicos y mediante la creación de una estructura y unos procesos dedicados, el Estado Mayor Conjunto pondrá en marcha un proceso de Conducción Estratégica mejorado que permita facilitar la anticipación y la adaptación a las variaciones del entorno, especialmente dentro de la zona gris y las acciones híbridas que en ella se realizan.

---

<sup>1</sup> Documento cuyo objetivo consiste en mantener la relevancia operativa y la eficacia de las Fuerzas Armadas sobre la base del resultado de los estudios sobre el entorno operativo del año 2035. En él se describen cuatro avenidas de desarrollo: “agilidad en las operaciones”, “agilidad estructural”, “agilidad en las personas” y “agilidad en la incorporación y gestión de las capacidades”. Cada una de ellas recoge acciones a desarrollar por las autoridades de planeamiento de la Defensa para la adaptación de las Fuerzas Armadas al futuro entorno operativo.

Todo ello requerirá, no sólo de un imaginativo esfuerzo intelectual, sino de una nueva mentalidad de trabajo que facilite una perfecta alineación de los niveles político, estratégico-militar y operacional, en un contexto dinámico, volátil y complejo, en el que se llevarán a cabo operaciones multidominio.

También, debemos asegurar el desarrollo de capacidades adecuadas impulsando la innovación tecnológica en busca de la superioridad en el enfrentamiento, prestando especial atención a las tecnologías emergentes y disruptivas, en particular al análisis masivo de datos y a la inteligencia artificial, junto a los sistemas autónomos. Se trata de un gran reto, no cabe duda.

Hace ya algunos años, fuimos capaces de adaptarnos a las tendencias y necesidades que iban surgiendo del ámbito internacional y las Fuerzas Armadas respondieron al desafío creando nuevas estructuras como el Mando de Operaciones, el Mando Conjunto de Ciberespacio, el Mando Conjunto de Operaciones Especiales o el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas que, bajo la dirección del Jefe de Estado Mayor de la Defensa y nutridas con el excelente capital material y humano proporcionado por los Ejércitos y la Armada, han sido capaces de generar y desplegar cientos de agrupaciones operativas para asegurar la Defensa de España y sus aliados, con excelentes resultados.

Hoy, en un contexto estratégico aún más complejo, nos encontramos ante el reto de mejorar la coordinación y la coherencia de todo el equipo formado por las Fuerzas Armadas, garantizando la unidad de acción y la agilidad de nuestra respuesta y pienso que el modelo propuesto por el CEFAS 21 supondrá una excelente referencia y un modelo adecuado para conseguirlo.

Madrid, 14 de octubre de 2021

EL ALMIRANTE GENERAL  
JEFE DE ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA



– Teodoro E. López Calderón –





# Índice

<b>1.- INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>2.- MARCO ESTRATÉGICO</b>	
2.1 Escenario Estratégico .....	10
2.2 La adaptación de las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa al Escenario Estratégico .....	12
2.3 España en el nuevo Marco Estratégico .....	15
<b>3.- LA ESTRATEGIA MILITAR</b>	
3.1 Objetivos Estratégicos Militares .....	17
3.2 Marcos Generales de actuación de las FAS .....	18
3.3 Líneas de Acción Estratégicas Militares .....	19
3.4 Planes Estratégicos .....	26
<b>4.- CONDUCCIÓN ESTRATÉGICA: AGILIDAD E INTEGRACIÓN</b> .....	27
<b>5.- LA FUERZA CONJUNTA</b> .....	29





*“Cada uno es artífice de su propia ventura”*  
(Miguel de Cervantes, 1547 – 1616, soldado y escritor español)

*“There is nothing so likely to produce peace as to be well prepared to meet an enemy”*

(General George Washington, 1732-1799, primer presidente de los Estados Unidos de América).



## 1.- INTRODUCCIÓN



ESTADO  
MAYOR  
DE LA  
DEFENSA

El entorno estratégico actual continúa dominado por la existencia de un gran número de riesgos y amenazas para la paz y la estabilidad, en un contexto de creciente complejidad e incertidumbre, al ritmo de importantes cambios sociales, políticos, económicos, demográficos, tecnológicos y climáticos, que tienen lugar a cada momento. Esta circunstancia ha obligado a todas las naciones de nuestro entorno y a las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa (OISD) a las que pertenecemos, a desarrollar nuevos paradigmas de actuación.

España no ha permanecido ajena a este proceso, como prueba el desarrollo de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional en 2021, pre-

cedida de sendas Directivas de Defensa Nacional y Política de Defensa, en 2020, iniciándose un nuevo Ciclo de Planeamiento de la Defensa dentro de las Fuerzas Armadas, cuyo primer hito consiste en actualizar el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS) publicado en 2018, para redefinir nuestra Estrategia Militar.

El punto de partida permanece inalterable y asociado a la misión de las Fuerzas Armadas recogida en el artículo 8.1. de la Constitución Española que establece que éstas “tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”.



La Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, en su artículo 15, concreta dicha misión y contempla que las Fuerzas Armadas:

- “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”.
- “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”.
- “Pueden 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”.

La misma Ley Orgánica de la Defensa Nacional, en su artículo 12.3.e), establece que

corresponde al Jefe de Estado Mayor de la Defensa “elaborar y definir la Estrategia Militar” que, en definitiva, consiste en concretar cómo llevar a cabo todas las misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas, para alcanzar los objetivos estratégicos militares establecidos en el marco de la Defensa Nacional, dentro del contexto estratégico particular de cada momento histórico.

En el ámbito más amplio de la Seguridad Nacional y en línea con lo establecido en la Estrategia de Seguridad Nacional, las Fuerzas Armadas orientarán su esfuerzo a defender, preservar y asegurar los intereses de España.

Los retos que presenta el actual contexto de seguridad son de tal magnitud que, más allá de las obligaciones derivadas de la salvaguarda de los intereses nacionales y la defensa ante amenazas no compartidas, parece lógico acometerlos de manera concertada con el resto de la comunidad internacional, especialmente a través de las OISD, Coaliciones y otros marcos multilaterales a los que pertenecemos.

## Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2021



Al mismo tiempo, la naturaleza de los desafíos y amenazas actuales, agravada por la proliferación de actuaciones hostiles no convencionales, como la desinformación o los ataques cibernéticos, ha complicado enormemente el proceso de toma de decisiones que, en la mayoría de las ocasiones, tendrá lugar dentro de una zona gris caracterizada por la confusión y la incertidumbre, en la que la adopción de medidas resulta sumamente compleja.

Por otro lado, el desarrollo de nuevos dominios operativos, como el ciberespacial y el espacial<sup>2</sup> (relativo al espacio ultraterrestre), recientemente reconocidos por la Alianza Atlántica, complica aún más si cabe el proceso de coordinación e integración de las operaciones militares.

Por todo ello y partiendo de la base de que garantizar la Defensa de España sigue constitu-

yendo la más fundamental e irrenunciable prioridad de nuestras Fuerzas Armadas, el CEFAS 21 desarrolla una nueva Estrategia Militar pragmática y colaborativa.

Un objetivo añadido del CEFAS 21 consiste en mejorar el planeamiento estratégico y lograr una conducción estratégica ágil, con el fin de garantizar una capacidad de respuesta nacional autónoma y una adecuada alineación con nuestros aliados y socios internacionales. Para ello, se tratará, además, de conseguir un mejor aprovechamiento del personal y la culminación del proceso de transformación digital en marcha, así como de potenciar la innovación tecnológica.

Finalmente, el CEFAS 21 proporciona las bases para la redefinición de la Fuerza Conjunta, con la finalidad de hacerla coherente con la nueva Estrategia Militar y con el escenario estratégico descrito.



<sup>2</sup> En el ámbito nacional se mantendrá un único dominio que engloba el aéreo y el espacial, denominado aeroespacial.



*“El enemigo sólo empieza a ser temible cuando empieza a tener razón”*

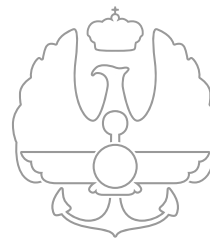
*(Jacinto Benavente, 1866 – 1954, dramaturgo español).*

*“There is only one thing worse than fighting with allies – and that is fighting without them”*

*(Sir Winston S. Churchill, 1874 – 1965, político, militar, escritor y estadista británico).*



## 2.- MARCO ESTRATÉGICO



ESTADO  
MAYOR  
DE LA  
DEFENSA

### 2.1 - Escenario Estratégico

La última década ha sido testigo de un continuo deterioro de la situación de seguridad, con gran impacto sobre la paz y la estabilidad internacional, tanto a nivel global, como dentro del ámbito geográfico de particular interés para España.

Por un lado, se ha reactivado la competición estratégica entre los principales actores estatales, sin que pueda descartarse por completo el desencadenamiento de un conflicto armado convencional, general o localizado. De manera paralela, se ha producido un preocupante aumento de la actuación de numerosos actores no-estatales, especialmente en forma de terrorismo y crimen organizado, que encuentran un caldo de cultivo apropiado en determinados estados fallidos o frágiles.

Ambos fenómenos no discurren de manera separada, sino que presentan numerosas conexiones al trasladarse la citada competición estratégica a otros escenarios de confrontación, lo que complica sobremanera y socava el orden internacional a lo largo y ancho de una amplia banda geográfica, próxima a nuestras fronteras.

Todo ello sucede también en nuestro entorno regional donde determinados actores han decidido renunciar a la moderación y aumentar su asertividad, incrementando sus capacidades

militares, en un intento por expandir y consolidar sus áreas de influencia. Esta situación se ha visto agravada por la generalización de ciertas modalidades de agresión, como los ataques cibernéticos, la desinformación y otras formas de acciones híbridas, que obligan a repensar los mecanismos de seguridad, incluso en condiciones de superioridad militar.

El ciberespacio constituye, de hecho, un dominio vital para el desarrollo de la sociedad, pues numerosas infraestructuras críticas y la práctica totalidad de los procesos de gestión de servicios basan su funcionamiento en redes y sistemas de información interconectados, convirtiéndolo en un escenario propicio para la confrontación y la delincuencia, con enormes repercusiones a nivel estatal. Esta realidad adquiere una dimensión extraordinaria si se tiene en cuenta que el número de dispositivos y sistemas de Internet de las Cosas (IoT) conectados supera al de personas en el planeta, estando previsto que sobrepase los 25.000 millones en el año 2025.

De ello se deriva, también, la gran importancia de la dimensión cognitiva del enfrentamiento, que permite influir de manera maliciosa sobre la percepción de la realidad por parte de los ciudadanos, mediante la desinformación y la manipulación.

En este orden de cosas, uno de los principales retos para el actual proceso de toma de decisiones, a nivel estratégico, consiste en aprender a maniobrar a lo largo de la delgada y ambigua franja que separa la paz, de la crisis y el conflicto, dentro de una zona gris, en la que el adversario podría llevar a cabo actuaciones diversas, evitando cruzar los umbrales de la agresión armada.

Para ello será necesario desarrollar una capacidad de conducción estratégica ágil que permita asegurar la anticipación y la rapidez de nuestra respuesta, tanto en el marco propio de la Defensa, como en el más amplio de la Seguridad.

Este desafío viene acompañado por un refuerzo del instrumento militar, tanto por parte de los principales competidores mundiales, como por parte de otras potencias medias en nuestro entorno, que ha contribuido a acelerar la carrera de armamentos y debilitar el sistema de medidas de control y confianza, aumentando con ello la posibilidad de que se produzca un conflicto convencional.

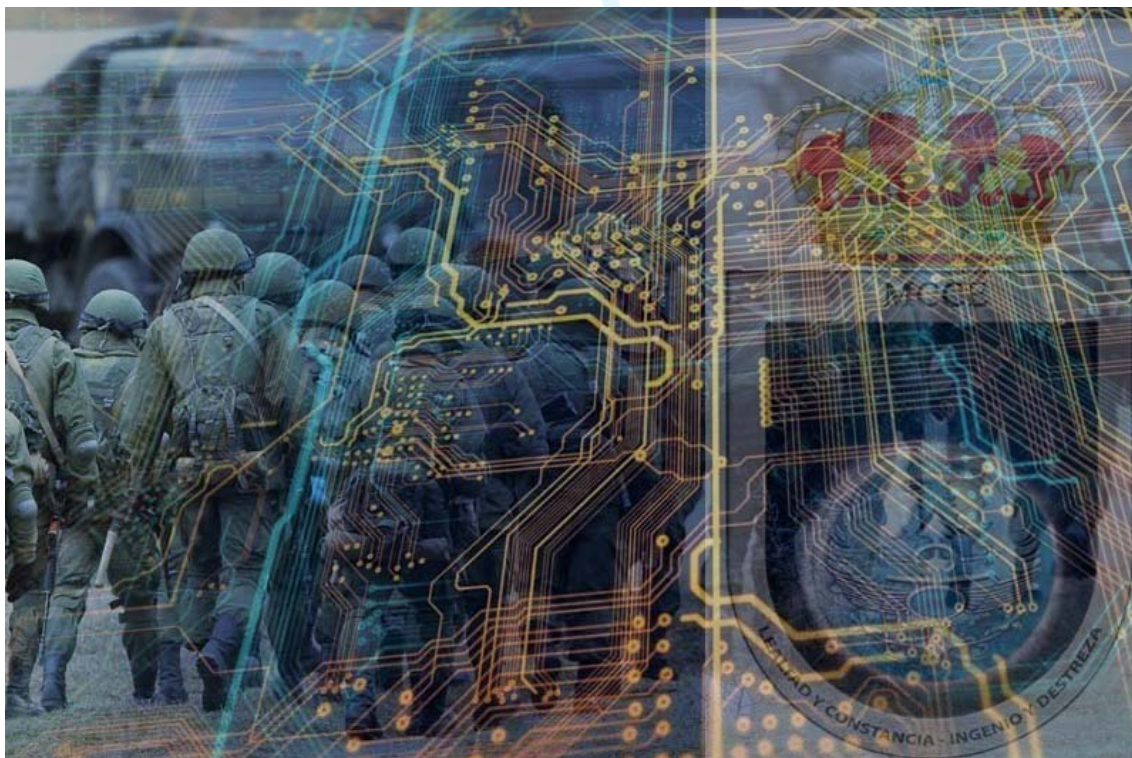
Asimismo, va cobrando creciente protagonismo la aparición de tecnologías emergentes o disruptivas, como la inteligencia artificial, la computación cuántica, el tratamiento de grandes can-

tidades de datos o la utilización masiva de sistemas no tripulados.

Junto al ya aludido ciberespacio, existen otros espacios comunes de alcance global, fundamentales para el libre ejercicio de las comunicaciones, la circulación de recursos y del comercio mundial. Entre ellos destaca el espacio aéreo, el espectro electromagnético y el espacio ultraterrestre, en el que coexisten capacidades puramente militares con otras duales o de carácter civil y comercial. Además, los espacios marítimos abiertos y los propios fondos marinos empiezan a verse comprometidos por acciones de determinados actores, que demandan, también, nuevas formas de respuesta.

Por otro lado, se mantiene la relevancia del propio dominio terrestre que continúa siendo objeto de innumerables tensiones, especialmente en áreas en disputa dentro del ámbito internacional.

La seguridad internacional se ve igualmente amenazada por otros desafíos o amenazas, como es el caso del cambio climático o las catástrofes naturales que, a su vez, pueden ser origen de nuevos flujos migratorios irregulares o crisis de diferente intensidad que afecten a la Seguridad y la Defensa.



Toda esta compleja amalgama de desafíos y amenazas afecta, en mayor o menor medida, a todos los miembros de la comunidad internacional por lo que se hace necesario asegurar una participación activa y comprometida en las diferentes iniciativas multilaterales existentes, sin renunciar por ello a unas capacidades que permitan un alto grado de defensa autónoma.

Lo mismo puede decirse sobre la resiliencia nacional, pues es necesario asegurar la continuidad del funcionamiento del Estado, garantizando la recuperación de los sistemas esenciales, ante cualquier tipo de amenaza. Ello supone,

además, una responsabilidad internacional, pues la resiliencia del conjunto es tan débil como la del más frágil de sus componentes, lo que la convierte en objeto de exigencias cada vez mayores por parte de nuestros socios y aliados, especialmente dentro del ámbito de la OTAN.

Se considera necesario analizar, por tanto, cómo se están adaptando las principales OISD a las que pertenece España, pues las decisiones estratégicas adoptadas en su seno marcarán la Estrategia Militar definida en este CEFAS 21, ahora y en el futuro.



## 2.2 - La adaptación de las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa al Escenario Estratégico

El escenario estratégico descrito no ha dejado de evolucionar de manera constante durante la última década, especialmente desde la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia, en 2014. Como resultado, han tenido lugar numerosos desarrollos dentro del ámbito de las principales OISD, que han dejado tras de sí un panorama conceptual nuevo, recuperándose, en muchos casos, esquemas propios de otras épocas.

La pertenencia de España a estas organizaciones implica no sólo una serie de derechos y compromisos, sino también la aceptación de unos determinados principios políticos, estratégicos, militares e incluso tácticos y doctrinales, así como de unas capacidades de defensa que deben ser desarrolladas y mantenidas.



### La OTAN refuerza su postura de Disuasión y Defensa

El Concepto Estratégico de la OTAN en vigor establece la existencia de tres tareas básicas: Defensa Colectiva, Gestión de Crisis y Seguridad Cooperativa. Aunque la seguridad y defensa del Área Euro-Atlántica requiere de un equilibrio entre las tres, desde 2014, la OTAN ha vuelto a poner el foco sobre la Defensa Colectiva, mediante una renovada postura de la Disuasión y Defensa.

En ese sentido, el desarrollo e implementación del nuevo concepto de Disuasión y Defensa del Área Euro-Atlántica supone una referencia fundamental para afrontar los nuevos retos, tanto de la Defensa Colectiva, como de la Gestión de Crisis.

La OTAN ha profundizado mucho, también, sobre las implicaciones de las amenazas híbridas en la seguridad aliada y ha desarrollado nuevos conceptos y estructuras para mejorar la gestión de la zona gris, tanto en lo que respecta al proceso de toma de decisiones, como en lo

relativo a la prevención de la desinformación y la mejora de la narrativa propia, a través de un sólido plan de comunicación estratégica.

Sin perjuicio de lo anterior, la OTAN sigue concediendo una gran importancia a la Seguridad Cooperativa, fomentando y manteniendo numerosas iniciativas dirigidas a asegurar la cooperación y el diálogo con nuestros socios, no sólo en el entorno cercano, sino alrededor de todo el globo.

Fruto de todos estos desarrollos, está teniendo lugar un creciente esfuerzo operativo al que todos los Aliados están respondiendo sin fisuras, en un notable ejercicio de cohesión y solidaridad, no sólo para reforzar la postura de Disuasión y Defensa, por tierra, mar y aire y en el ciberespacio, sino también en el ámbito de la Gestión de Crisis (como la Misión OTAN en Irak o el largo despliegue que ha tenido lugar durante los últimos años, en Afganistán).



### La Unión Europea en busca de un mayor nivel de ambición y una mayor autonomía estratégica

Dentro de la Unión Europea, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) también ha evolucionado de manera notable, aunque en particular a partir de la Estrategia Global de Seguridad y Defensa de 2016 y del Plan de Implementación de Seguridad y Defensa, derivado de la misma, que fija como nivel de responsabilidad de la UE el de contribuir a proteger a la Unión y sus ciudadanos, responder a crisis externas y ayudar a sus socios en el desarrollo de sus capacidades de seguridad y defensa. No obstante, a diferencia de lo que sucede en la OTAN, la Unión Europea centra su esfuerzo principal en los dos últimos objetivos.

Con la finalidad de alcanzar su nivel de ambición y aumentar su autonomía estratégica, la Unión Europea ha puesto en marcha numerosas iniciativas políticas de gran calado, como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP), la Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD) o el Fondo Europeo de Defensa (EDF). Este último permitirá la utilización de fondos comunitarios para la investigación y el desarrollo de capacidades militares, con el fin último de fortalecer la base tecnológica e industrial de la Unión, lo que supone un hito histórico dentro de la PCSD.

De igual manera, se han adoptado medidas para fortalecer el componente operativo de la Unión, destacando la llamada Capacidad para el Planeamiento y Conducción Militar (MPCC), que pretende dotar a la PCSD de una entidad de mando y control de nivel estratégico y el Fondo Europeo para la Paz (EPF), que mejorará los mecanismos de financiación de las misiones civiles y militares.

En el ámbito marítimo destaca el nuevo concepto de Presencias Marítimas Coordinadas, cuyo objetivo consiste en mejorar la interacción de los Estados Miembros en áreas de especial interés para la Unión Europea, como el Golfo de

Guinea o incluso, en el futuro, el Océano Índico. Por su parte y en lo que respecta al ámbito ciberespacial, se ha aprobado una Estrategia de Ciberseguridad, para reforzar la resiliencia de la Unión frente a las ciberamenazas.

La Unión Europea ha multiplicado también su esfuerzo operativo en el exterior, mediante numerosas misiones y operaciones, civiles y militares, con especial intensidad en África y Europa Oriental, para tratar de contribuir a la paz y estabilidad de numerosas regiones deprimidas por la violencia, que tanto impacto tiene sobre la seguridad de Europa y sus intereses.

### Naciones Unidas también lleva a cabo adaptaciones

Las Naciones Unidas, al igual que las organizaciones anteriores, afrontan un profundo proceso de revisión que pretende adaptar la organización para enfrentarse, de manera más eficaz, a los desafíos de seguridad de la comunidad internacional. La revisión afecta tanto al proceso de toma de decisiones en los órganos competentes, como a los procedimientos operativos utilizados en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

En ese sentido, la iniciativa Acción por el Mantenimiento de la Paz (A4P), puesta en marcha en 2018 y que ha actualizado sus prioridades para el bienio 2021-2023, supone una nueva guía política para las Operaciones de Paz de la Organización y ofrece una aproximación integral a todas las fases del conflicto en áreas tales como

la cooperación, el fortalecimiento institucional, el desarme, la desmovilización y la reintegración social de combatientes o la justicia transicional. El eje vertebrador de esta política es el apoyo efectivo a los procesos políticos y a la implementación de los acuerdos de paz, promoviendo procesos inclusivos que permitan el diálogo y la gestión local de la propia seguridad.

Junto con estas medidas internas, la Organización de Naciones Unidas (ONU) está tratando de fomentar la cooperación con organizaciones regionales como la Unión Africana o la Unión Europea, buscando encontrar soluciones multilaterales a los desafíos globales. El continente africano y, en particular el Sahel, son los escenarios en los que la coordinación con otros actores está dando los mejores resultados.



## Coaliciones ad-hoc

A pesar de todo este intenso debate político, estratégico y militar, en el seno de las principales OISD y de toda la actividad operativa que de él se deriva, existen situaciones particulares que, por su extrema gravedad e inmediatez, requieren de estructuras específicas y procedimientos de generación de fuerzas, decisión y actuación más ágiles que los establecidos en el marco de esas OISD.

Tal es el caso de la Coalición Global contra el llamado Estado Islámico que, desde 2014, aglutina a más de 80 naciones y Organizaciones Internacionales, bajo el liderazgo de Estados Unidos, para suprimir la amenaza que dicha organización terrorista llegó a representar, no sólo para Irak y Siria (Operación Inherent Resolve), sino para el conjunto de la comunidad internacional y sus territorios.

Esta operación supone un significativo ejemplo del tipo de misiones que pueden ser llevadas a cabo para llevar la paz y la estabilidad en el futuro a numerosos escenarios de conflicto, en las que el esfuerzo principal es asumido por las propias fuerzas locales, que son adiestradas y preparadas por la comunidad internacional, bajo el principio de apropiación<sup>3</sup>.

Aunque con una génesis, una estructura y un escenario estratégico diferentes, Francia lanzó, durante la Cumbre de Pau de enero de 2020, la Coalición para el Sahel con la intención de aglutinar todos los esfuerzos internacionales que desde hace años tratan de contribuir a la desaparición de la amenaza terrorista y a la solución de los numerosos conflictos étnicos y sociales que asolan esta región de tan vital importancia para la seguridad de Europa.



## 2.3.- España en el Nuevo Marco Estratégico

Los mismos cambios estratégicos que han provocado una profunda adaptación de las principales OISD a las que pertenece España, han propiciado la promulgación de sendas Directivas de Defensa Nacional y de Política de Defensa, durante 2020, así como el desarrollo de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional, en 2021, coherentes con la evolución de nuestro entorno, el cambio de la percepción de la seguridad mundial

y el modo de gestionarla.

La Directiva de Política de Defensa exige, en particular, la búsqueda de “un grado más razonable de autosuficiencia estratégica y resiliencia nacional” y la consideración de “las amenazas no compartidas” - aquellas que son percibidas y deben ser afrontadas por España de manera autónoma.

<sup>3</sup> Principio por el cual las naciones beneficiarias del apoyo deben solicitar la intervención sobre su territorio y establecer las condiciones y los límites de la cooperación.

Al mismo tiempo, ambos documentos sientan las bases para “la práctica de un multilateralismo eficaz, donde nuestros intereses y valores se vean mejor defendidos y promovidos”.

Esta dualidad existente entre la promoción del multilateralismo y el mantenimiento de un cierto grado de autosuficiencia estratégica, debe aplicarse también al planeamiento de capacidades militares, donde resulta necesario armonizar las necesidades operativas nacionales, el planeamiento de defensa de la Unión Europea y la OTAN, las directrices de Naciones Unidas y el

apoyo a nuestra propia industria.

Desde un punto de vista geográfico, la Directiva de Política de Defensa insiste sobre la necesidad de concentrar el esfuerzo en Europa, el Mediterráneo, el Norte de África, Oriente Medio, el Sahel y el Golfo de Guinea. Además y debido a la existencia de estrechos vínculos sociales, económicos y culturales con Iberoamérica, recuerda la necesidad de mantener una cooperación en materia de Defensa con estos países, tratando de servir de puente entre ellos y la Unión Europea y la OTAN.

De todo ello se puede concluir que la adaptación de la Estrategia Militar al actual entorno estratégico debe concretarse atendiendo a los siguientes parámetros:

- Aunque una parte importante del esfuerzo de las Fuerzas Armadas está, en mayor o menor medida, relacionado con su actuación dentro de las OISD a las que pertenece España, resulta completamente necesario asegurar la credibilidad de la disuasión nacional y la capacidad de defensa autónoma ante las amenazas no compartidas.
- La Defensa Colectiva se basa fundamentalmente en la OTAN, a la que se contribuirá militarmente, mediante la participación en sus estructuras de mandos y fuerzas y su esfuerzo operativo, incluyendo las situaciones de combate más exigentes.
- La contribución de las Fuerzas Armadas a la estabilidad internacional<sup>4</sup> deberá armonizar, dentro de lo posible, las necesidades derivadas de la pertenencia a las OISD, Coaliciones y otros marcos multilaterales, con las prioridades establecidas por el Gobierno. También será necesario mejorar la coordinación y el intercambio de información con otros ámbitos de la Seguridad Nacional, con competencias en esta materia.
- Finalmente, tras la experiencia obtenida de la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo del resto de las Administraciones y de los propios ciudadanos ante diferentes situaciones de emergencia (terremotos, incendios, etc.), se constata la necesidad de optimizar su contribución al Sistema de Seguridad Nacional mediante el refinamiento de los procedimientos de coordinación interministerial, dentro del Sistema Nacional de Gestión de Crisis. Del mismo modo, será necesario mantener la capacidad de respuesta ante una posible evacuación de residentes españoles en el extranjero, recogida en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional.



<sup>4</sup> Entendida como el conjunto de actividades, misiones y operaciones relacionadas con la Gestión de Crisis y Seguridad Cooperativa (terminología OTAN), mediante las cuales la comunidad internacional trata de promover la paz, la estabilidad y la seguridad de diferentes regiones situadas alrededor de nuestras fronteras.



*“Cuando un hombre no sabe hacia dónde navega,  
ningún viento le es favorable”*

*(Lucio Anneo Séneca (4 a.C – 65 d.C), filósofo romano, natural de Córdoba)*

*“Tactics teaches the use of armed forces in the engagement;  
strategy, the use of engagements for the object of war”*

*(Carl von Clausewitz, 1780-1831, militar prusiano,  
historiador y teórico de la ciencia military moderna).*



## 3.- LA ESTRATEGIA MILITAR



ESTADO  
MAYOR  
DE LA  
DEFENSA

La actuación general de las Fuerzas Armadas debe responder a un diseño estratégico que, partiendo de las directrices recibidas del Gobierno, permita hacer frente a los retos impuestos por el entorno estratégico, desde el ámbito de la Defensa Nacional, en coordinación con el Sistema de Seguridad Nacional y en línea con las decisiones adoptadas por la comunidad internacional a la que pertenecemos.

Para lograrlo, el CEFAS 21 concreta dicha Estrategia Militar utilizando un paradigma tradi-

cional compuesto por unos Objetivos Estratégicos Militares (fines a alcanzar), unas Líneas de Acción Estratégicas Militares (forma de alcanzarlos) que se desarrollan a través de unos Marcos Generales de Actuación y se ejecutan mediante unos medios concretados en la Fuerza Conjunta (medios disponibles). En el diseño de este modelo se ha buscado, además de sencillez y pragmatismo, una aproximación colaborativa, con respecto al resto de las Administraciones y la comunidad internacional, especialmente la formada por las principales OISD.

### 3.1 - Objetivos Estratégicos Militares

La contribución de las Fuerzas Armadas al cumplimiento de los Objetivos de la Política de Defensa se concreta a través de los Objetivos Estratégicos Militares que representan la finalidad superior de la actuación de las Fuerzas Armadas y que se definen de la manera siguiente:

- Desarrollar una capacidad de disuasión, creíble y efectiva, contra posibles amenazas a la seguridad.
- Asegurar la defensa de España, ante cualquier tipo de agresión.
- Contribuir a la consecución de nuestros intereses estratégicos, mediante el refuerzo de la paz y la estabilidad de nuestras áreas de interés, en colaboración con el resto de la comunidad internacional.
- Potenciar una participación efectiva de las Fuerzas Armadas en el Sistema de Seguridad Nacional, como pieza clave, junto al resto de las Administraciones, en la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

## 3.2 - Marcos Generales de actuación de las FAS

De acuerdo con las diferentes leyes y normas que regulan las misiones de las Fuerzas Armadas, se puede considerar la existencia de tres Marcos Generales de Actuación, cada uno de los cuales responde a unas condiciones particulares de empleo, más o menos definidas y homogéneas. Cada uno de estos Marcos Generales de Actuación está suficientemente diferenciado de los demás como para ser analizado por separado, a pesar de lo cual deben permanecer interconectados, para asegurar la continuidad del esfuerzo a través de todos ellos. Son los siguientes:

### Defensa autónoma

Se trata del marco en el que tienen lugar la defensa ante amenazas no compartidas, así como de los intereses nacionales, dentro y fuera de nuestras fronteras. Su carácter diferenciador es fundamentalmente de soberanía, que implica un liderazgo y un proceso de toma de decisiones puramente nacionales, así como la necesidad de disponer de unas capacidades de combate que puedan operar de manera autosuficiente.



### Defensa compartida

La gran mayoría de nuestros intereses y preocupaciones son compartidos con el resto de la comunidad internacional, lo que implica la existencia de un marco específico con una doble dimensión: política y geográfica. Política en cuanto que está marcada por la acción concertada con nuestros socios y aliados, a través de las OISD, Coaliciones y otros marcos multilaterales y bilaterales a los que pertenecemos y geográfica, por tratarse de un ámbito de actuación que se extiende, normalmente, más allá de nuestras fronteras. En este marco de actuación, la responsabilidad, el liderazgo y los medios utilizados, son generalmente compartidos con el resto de nuestros socios y aliados.



### Otros ámbitos de la Seguridad Nacional

Este marco de actuación viene marcado por la alternancia del liderazgo entre el Sistema de Seguridad Nacional y el Sistema Nacional de Protección Civil, en función de la situación a la que se haga frente, ajustándose la modalidad de participación de las Fuerzas Armadas a las características específicas de cada caso.



### 3.3 Líneas de acción Estratégicas Militares

Las Líneas de Acción Estratégicas constituyen la manera de alcanzar los Objetivos Estratégicos Militares. Su finalidad consiste en agrupar y alinear de manera coherente, homogénea y equilibrada, todas las actividades, misiones y operaciones, de carácter temporal y permanente, que las Fuerzas Armadas llevan a cabo, para alcanzar dichos objetivos, por lo que constituyen el núcleo principal de la Estrategia Militar.

Su diseño es transversal a cada uno de los tres Marcos Generales de Actuación y asegura que la actuación de las Fuerzas Armadas queda convenientemente acoplada, tanto con el entorno internacional, como con otros ámbitos de la Seguridad Nacional.

Finalmente, será necesario asegurar que se tienen en cuenta las implicaciones relativas a cada uno de los dominios operativos existentes y contemplan las diferentes fases del conflicto, desde paz, a crisis, conflicto o guerra, sin olvidar el postconflicto, todo ello con un especial énfasis en la gestión de la zona gris.

Sobre esta base, se definen las siguientes Líneas de Acción Estratégicas Militares para el próximo Ciclo de Planeamiento, existiendo un cierto solape entre ellas:

- Disuasión y Defensa.
- Proyección de Estabilidad.
- Otras contribuciones a la Seguridad.

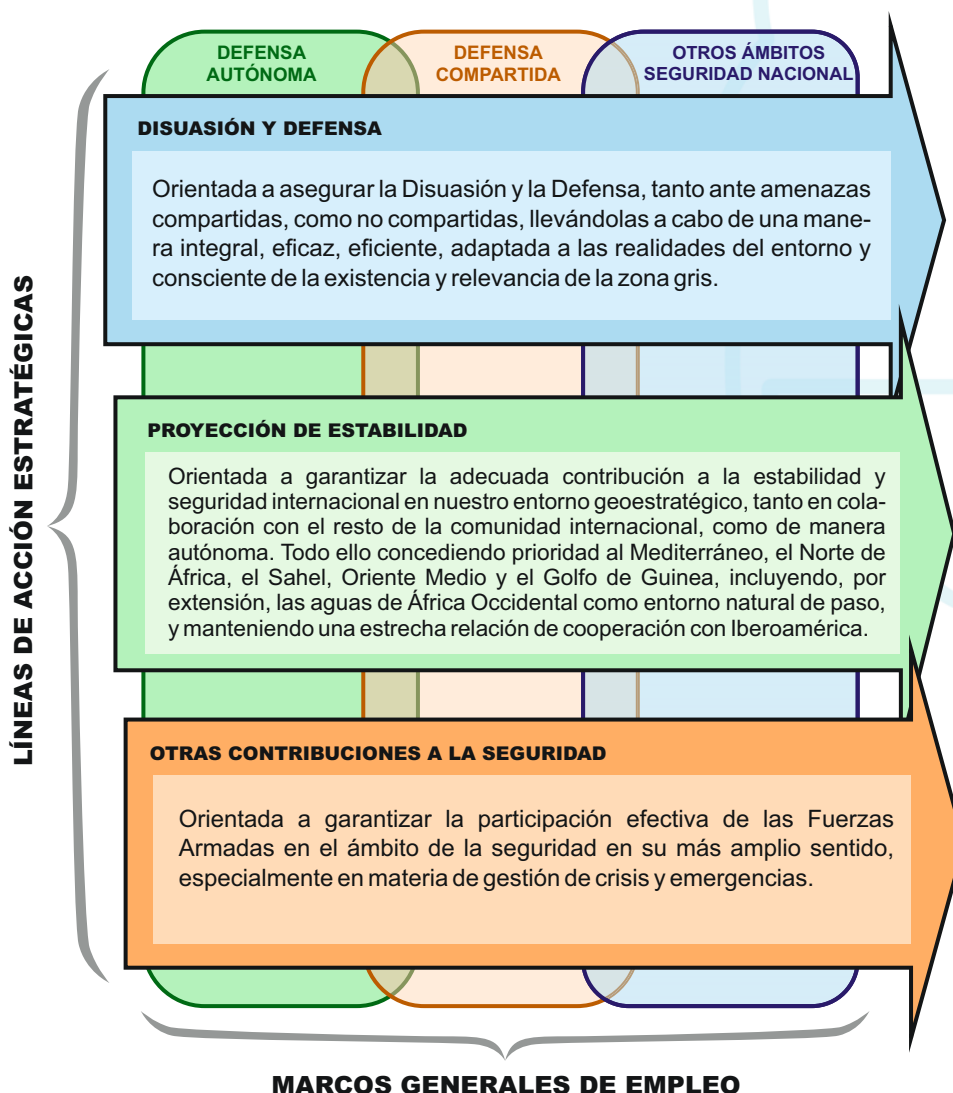
#### OBJETIVOS ESTRATÉGICOS MILITARES

Desarrollar una capacidad de disuasión creíble y efectiva contra posibles amenazas de seguridad.

Asegurar la defensa de España, ante cualquier tipo de agresión.

Contribuir a nuestros intereses estratégicos, mediante el refuerzo de la paz y la estabilidad en áreas de interés, en colaboración con la comunidad internacional.

Potenciar una participación efectiva de las Fuerzas Armadas en el sistema de Seguridad Nacional, junto al resto de Administraciones, en la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos.



### Línea de Acción Estratégica Militar de Disuasión y Defensa

El concepto de Disuasión, especialmente a raíz de la anexión ilegal de Crimea, por parte de Rusia, ha vuelto al centro del debate político-militar dentro de la OTAN. El objetivo último de la Disuasión consiste en llevar al ánimo de los posibles adversarios el convencimiento de que, ante la posibilidad de llevar a cabo una agresión, tienen mucho más que perder, de lo que podrían ganar. En este sentido, la Disuasión trata de evitar un posible error de cálculo por parte de determinados actores, que pudiera desembocar en un conflicto indeseable, lo cual no sólo tiene implicaciones en el ámbito aliado, sino puramente nacionales, en el contexto de las amenazas no compartidas.

El concepto de Defensa, por su parte, está orientado a asegurar la supervivencia de la nación en caso de que se materialice una amenaza de carácter existencial, una vez más, tanto desde un punto de vista colectivo, como nacional.

El escenario estratégico descrito anteriormente, recupera, no sólo las tensiones entre los principales competidores mundiales, sino también algunas rivalidades regionales, por lo que ambas nociones, Disuasión y Defensa, han retomado mucho del protagonismo perdido

durante las últimas décadas, debiendo ocupar un lugar prioritario en el desarrollo de la Estrategia Militar.

Esta Línea de Acción Estratégica Militar está orientada a asegurar, en toda circunstancia, la credibilidad de la Disuasión y la capacidad de Defensa, tanto ante amenazas compartidas, como no compartidas, llevándolas a cabo de una manera integral, eficaz, eficiente, adaptada a las realidades del entorno y consciente de la existencia y relevancia de la zona gris. Por todo ello, servirá de referencia para alinear, coordinar y equilibrar todos los procesos relacionados con la Disuasión y Defensa, incluyendo los emanados de las OISD (especialmente de la OTAN) y los del Sistema de Seguridad Nacional.

El requisito crítico para poder materializar esta línea de acción es el de disponer de una capacidad militar tecnológicamente avanzada, creíble y convenientemente alistada, un sistema de conducción estratégica ágil y una narrativa adecuada y coherente, no sólo como garantía de supervivencia y respuesta ante una posible amenaza, sino como contribución a la paz y la seguridad, mediante un ejercicio de Disuasión responsable.







Algunos de los elementos a tener en cuenta en el desarrollo de esta Línea de Acción Estratégica Militar, para cada uno de los Marcos Generales de Actuación, son los siguientes:

**Defensa Autónoma**

Donde se llevarán a cabo las Misiones Permanentes de Vigilancia, Presencia, Control y Protección de los espacios de soberanía e interés nacional; Misiones y actividades de Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (JISR); Alerta temprana; Ejercicios; Planeamiento avanzado; etc.

Todo ello servirá de base para articular, en caso necesario, la respuesta ante situaciones de crisis, normalmente en el marco de la zona gris. Esa respuesta podrá ir incrementándose en función de la amenaza o de la acción hostil, hasta llegar a comprender, en caso extremo, el empleo de todas las capacidades militares en un entorno de alta intensidad, con acciones de combate en defensa de los espacios de soberanía.

**Defensa Compartida**

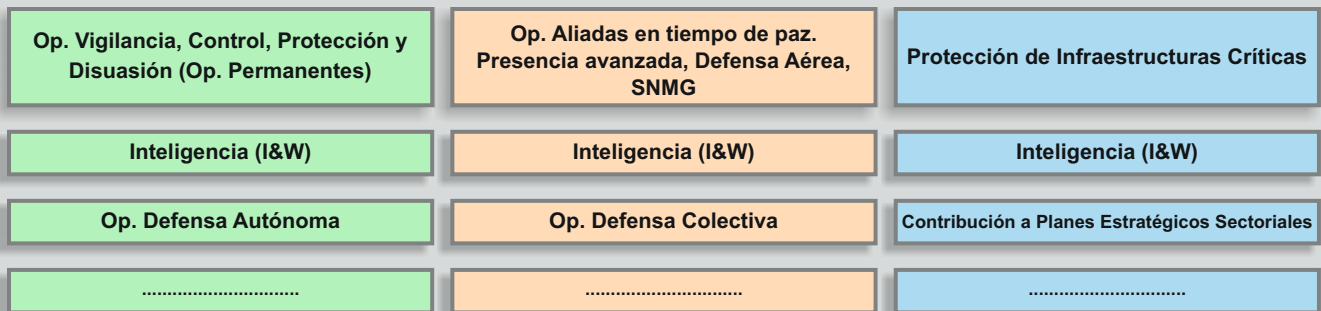
Donde se materializará la contribución nacional a las estructuras, fuerzas de respuesta, ejercicios, actividades, misiones y operaciones de la OTAN relacionadas con la disuasión y defensa, desde tiempo de paz, hasta un posible conflicto.

En el marco de la UE, y como complemento a lo anterior, se contribuirá a las estructuras y mecanismos que se desarrollen en el ámbito de las medidas de Asistencia Mutua y Solidaridad, que podrían cobrar particular relevancia ante determinadas amenazas híbridas.

**Otros ámbitos de la Seguridad Nacional**

Donde se pondrá de relieve la contribución a la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos, en especial en lo que respecta a la resiliencia nacional así como a la protección de las infraestructuras críticas, la información, el suministro energético o el acceso a los recursos de nuestras zonas marítimas.

**Disuasión y Defensa**



### Línea de Acción Estratégica Militar de Proyección de Estabilidad

Esta Línea de Acción Estratégica Militar está orientada a garantizar la adecuada contribución de las Fuerzas Armadas a la estabilidad y seguridad internacional en nuestro entorno geoestratégico, tanto en colaboración con el resto de la comunidad internacional, como de manera autónoma. De acuerdo a lo establecido en la Directiva de Política de Defensa, se deberá conceder prioridad al Mediterráneo, el Norte de África, Oriente Medio, el Sahel y el Golfo de Guinea, incluyendo, por extensión, las aguas del África Occidental como entorno natural de paso.

La proyección de estabilidad se materializa mediante actividades militares y civiles, normalmente integradas en misiones multinacionales, que adoptan muy variadas formas y acepciones, entre las que destacan:

- Operaciones y Misiones de Paz
- Gestión de Crisis
- Seguridad Cooperativa
- Lucha Contra el Terrorismo Internacional
- Diplomacia de Defensa

- Desarrollo de Capacidades de Defensa
- Desarrollo Institucional
- Estabilización
- Reconstrucción
- etc...

En principio y de acuerdo con las directrices políticas recibidas, la Unión Europea es el ámbito prioritario de actuación para el fomento de la paz y la estabilidad al sur de nuestras fronteras, lo cual es compatible con el mantenimiento de un esfuerzo equilibrado con el resto de las OISD, Coaliciones y otros marcos multilaterales y bilaterales a los que pertenecemos.

En definitiva, si bien la importancia de estas operaciones, misiones y actividades se mantiene vigente, es conveniente hacer una reflexión, a la luz del desenlace de los acontecimientos en Afganistán, para explorar nuevas fórmulas que optimicen su efectividad, de manera que se garantice la consolidación a largo plazo de los logros alcanzados.



Algunos de los elementos a tener en cuenta en el desarrollo de esta Línea de Acción Estratégica Militar, para cada uno de los Marcos Generales de Actuación, son los siguientes:

## Defensa Autónoma

Donde se llevarán a cabo, en general, actividades relacionadas con el Plan de Diplomacia de Defensa y la cooperación con naciones amigas en el adiestramiento de sus Fuerzas Armadas o incluso ejercicios conjuntos, siempre dentro del ámbito bilateral.

## Defensa Compartida

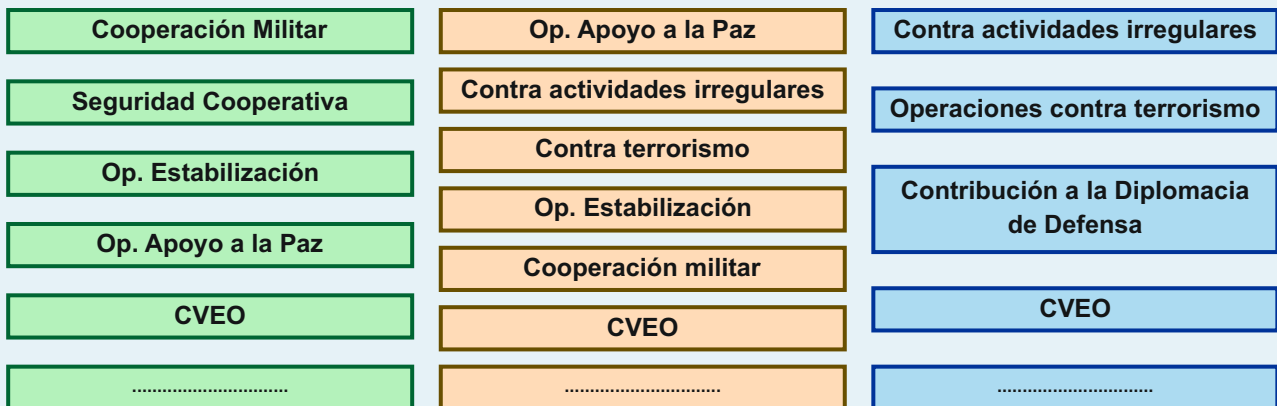
Donde se materializará la participación en actividades, misiones y operaciones multinacionales en el ámbito de las OISD, Coaliciones y otros marcos multilaterales a las que España pertenece, normalmente orientadas a la prevención de conflictos, formación y asesoramiento, al establecimiento, imposición, mantenimiento y consolidación de la paz o a la lucha contra el terrorismo internacional y organizaciones extremistas violentas.

## Otros ámbitos de la Seguridad Nacional

Que servirá de referencia para la coordinación y cooperación con otros instrumentos del Estado involucrados en actividades de Proyección de Estabilidad, contribuyendo, donde corresponda, a facilitar la cooperación cívico-militar dentro del ámbito internacional (por ejemplo, a través de iniciativas contra organizaciones extremistas y violentas).



### *Proyección de Estabilidad*



### Línea de Acción Estratégica Militar sobre otras Contribuciones a la Seguridad

Además de lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, respecto de la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, la Directiva de Política de Defensa de 2020, establece la necesidad de que, cuando así sea requerido, las Fuerzas Armadas apoyen y colaboren con las distintas Administraciones competentes en la gestión de crisis y emergencias.

Como regla general, estas actuaciones se podrán llevar a cabo en apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento, o bien contribuyendo al Sistema Nacional de Protección Civil para hacer frente a emergencias extraordinarias, en especial aquellas de interés nacional<sup>5</sup>, participando en el Sistema Nacional de Gestión de Crisis, especialmente ante una situación de interés para la Seguridad Nacional<sup>6</sup> o tras la declaración de un Estado de Alarma o de Excepción<sup>7</sup>, actuando en los términos que se determinen.

Cabe resaltar la existencia de crisis sanitarias, como la derivada de la epidemia del Ébola o la más reciente COVID-19, que conllevó la declaración del Estado de Alarma y que constituyen una prueba clara de hasta qué punto las Fuerzas

Armadas pueden contribuir al servicio de los ciudadanos en áreas que, en principio, quedaban fuera de su ámbito de actuación tradicional, evitando que un problema sanitario, pudiera generar una situación de crisis de mayor envergadura.

Además, la creciente proliferación de los ataques cibernéticos, la desinformación y otros tipos de injerencias obligan a una mayor interacción entre todos los ámbitos de la Seguridad Nacional, incluyendo al Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, con la finalidad de reforzar la resiliencia y la capacidad de respuesta de todas las estructuras esenciales de la nación.

Por lo tanto, esta Línea de Acción Estratégica Militar busca garantizar la participación efectiva de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la Seguridad en su más amplio sentido, especialmente en materia de gestión de crisis y emergencias. En ocasiones algunas de esas actividades pueden tener lugar fuera del Territorio Nacional, con o sin el concurso de otras naciones amigas o aliadas.

De hecho, cabe incluir en esta Línea de Acción Estratégica Militar, las misiones de evacuación de residentes españoles en el extranjero, que normalmente requerirán de la acción concertada con otros ámbitos departamentales e incluso la coordinación y cooperación con otras naciones.



<sup>5</sup> Según lo recogido en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

<sup>6</sup> Según lo recogido en la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

<sup>7</sup> De acuerdo a lo contemplado en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

Algunos de los elementos a tener en cuenta en el desarrollo de esta Línea de Acción Estratégica Militar, para cada uno de los Marcos Generales de Actuación, son los siguientes:

## Defensa Compartida

Que enmarca las actividades y operaciones de asistencia humanitaria, alivio en catástrofes o evacuación de no combatientes, en el marco de las OISD, de otros marcos multilaterales o de acuerdos internacionales.

## Defensa Autónoma

Donde se materializarán las actividades y operaciones de asistencia en la gestión de crisis o emergencias nacionales en las que, bajo el amparo de la legislación vigente, la contribución de las Fuerzas Armadas constituya el esfuerzo principal del Estado.



## Otros ámbitos de la Seguridad Nacional

Donde se materializará la contribución de las Fuerzas Armadas al resto de esfuerzos del Estado; en los casos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, así como en emergencias; en la lucha contra la delincuencia y crimen organizado; en el ordenamiento de las migraciones irregulares; en la lucha contra las crisis sanitarias; en las acciones de búsqueda y rescate o las orientadas a garantizar el libre tránsito de personas, bienes e información entre Territorio Nacional y las áreas de interés nacional. Además, en este marco de actuación se contempla la evacuación de residentes en el extranjero, cuando ésta se acometa mediante una operación puramente nacional.

Asimismo también es de destacar el esfuerzo que las Fuerzas Armadas vienen desarrollando a lo largo del tiempo para preservar el medio ambiente en nuestros espacios militares y que contribuye a frenar el cambio climático, como fenómeno multiplicador de la gravedad de las catástrofes de índole natural así como de las amenazas y riesgos para la seguridad.

### Otras Contribuciones a la Seguridad

Op. Asistencia Humanitaria y Catástrofes en ámbito bilateral

Op. Asistencia Humanitaria y Catástrofes en ámbito OISD

Op. Intervención limitada

Op. Militar en beneficio de la seguridad pública

NEO

Contribución a la seguridad pública y apoyo a las AACC

NEO

.....

.....

.....

## 3.4 Planes Estratégicos

De acuerdo con los parámetros establecidos en este CEFAS 21, se desarrollarán Planes Estratégicos específicos para cada una de las Líneas de Acción Estratégicas Militares, así como un Plan Estratégico General que proporcione un marco común al resto.

### Plan Estratégico General

Se desarrollará con el objetivo de proporcionar un marco común y coherente para los tres Planes Estratégicos Específicos, equilibrando los elementos y capacidades estratégicas comunes a todos ellos, y asegurando su conexión con el Sistema de Seguridad Nacional.

Este plan constituirá la base para la conducción estratégica y para la armonización de los esfuerzos del conjunto de las Fuerzas Armadas, ajustándolos a las variaciones de la situación y a las directrices políticas de cada momento.

### Plan Estratégico de Disuasión y Defensa

Se desarrollará con el objetivo de alinear y proporcionar coherencia a todas las actividades, misiones y operaciones relacionadas con la Disuasión y Defensa para hacer frente a amenazas compartidas o no, en cada uno de los Marcos Generales de Actuación de las Fuerzas Armadas, desde tiempo de paz hasta el conflicto, pasando por la zona gris.

Las actuaciones nacionales contra amenazas compartidas estarán alineadas con las iniciativas correspondientes de la OTAN.

### Plan Estratégico de Proyección de Estabilidad

Se desarrollará con el objetivo de alinear y proporcionar coherencia a todas las actividades, misiones y operaciones relacionadas con la Proyección de Estabilidad.

Perseguirá la eficiencia de todas las actividades en este ámbito que contribuyan, de manera equilibrada, tanto a los esfuerzos de las principales OISD, Coaliciones y otros marcos multilaterales, como a los propias relaciones bilaterales de España en materia de Defensa, atendiendo de manera especial a las áreas geográficas prioritarias.

### Plan Estratégico de otras Contribuciones a la Seguridad

Se desarrollará con el objetivo de alinear y proporcionar coherencia a todas las actividades, misiones y operaciones que lleven a cabo las Fuerzas Armadas no relacionadas con las otras dos Líneas de Acción Estratégica Militares, tanto en el ámbito nacional (ante situaciones de grave riesgo, calamidad o catástrofe, normalmente lideradas por otras Administraciones), como en el internacional (por ejemplo, en apoyo a las misiones diplomáticas en el exterior y las relacionadas con la asistencia humanitaria).





*“Si para mi defensa bastara abrazar el escudo, no deberé esgrimir la espada”*

*(Eduardo Vitoria, 1864 – 1929, químico español).*

*“Nothing is of greater importance in time of war that knowing how to make the best use of a fair opportunity when it is offered”*

*(Niccolò Machiavelli, 1469-1527, diplomático, funcionario, filósofo político y escritor italiano).*



## 4.- CONDUCCIÓN ESTRATÉGICA : AGILIDAD E INTEGRACIÓN



ESTADO  
MAYOR  
DE LA  
DEFENSA

La Conducción Estratégica se concreta en un ciclo continuo de información, valoración, decisión y reorientación, que permite el alineamiento y la coherencia de los esfuerzos militares con los del resto del Estado y con los de nuestros socios y aliados.

Para ello, se hace necesario actualizar de manera permanente el conocimiento del entorno estratégico para que, sobre la base de un sistema eficaz de indicadores y alertas, el JEMAD disponga de los elementos de juicio necesarios para identificar a tiempo potenciales riesgos y oportunidades y analizar las implicacio-

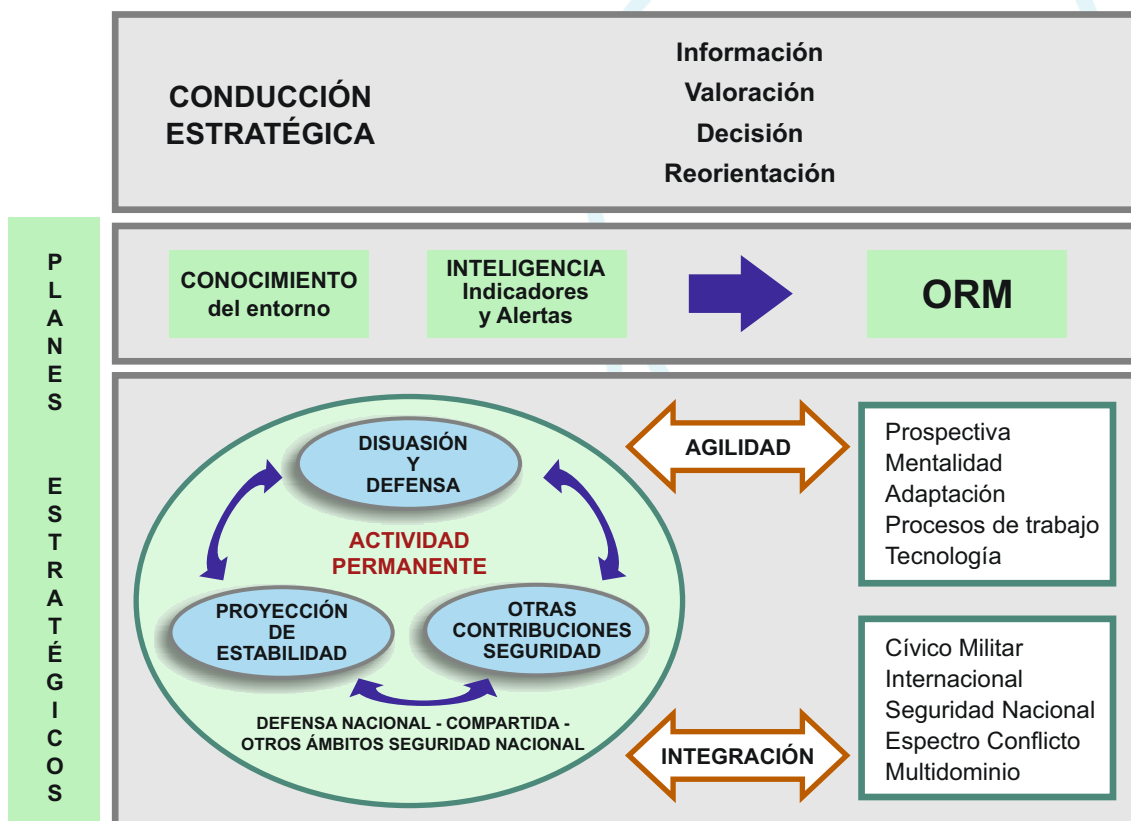
nes estratégicas de las diferentes opciones de respuesta militar, dentro del marco proporcionado por los correspondientes Planes Estratégicos.

Este proceso debe resultar ágil y estar acoplado al del resto de la comunidad internacional y al del Sistema de Seguridad Nacional, sin excluir a la propia sociedad civil, dentro y fuera de nuestras fronteras. Parte de este objetivo supera las competencias de las Fuerzas Armadas, que simplemente tratarán de estar en disposición de facilitar el mejor nivel de coordinación posible.



La capacidad de colaboración de las Fuerzas Armadas implica, de hecho, una aproximación multidimensional que debe incluir, al menos, las siguientes perspectivas a lo largo de todas las fases del conflicto, partiendo desde tiempo de paz:

- Colaboración cívico-militar: que tiene lugar entre las Fuerzas Armadas y el resto de las Instituciones del Estado y entidades de la sociedad civil.
- Colaboración internacional: por las que las Fuerzas Armadas participan de manera activa en los procesos de las OISD, Coaliciones y otros marcos multilaterales y bilaterales, a los que pertenece España.
- Colaboración de la Defensa en el ámbito general de la Seguridad Nacional: que tiene lugar en la difusa línea entre la seguridad y la defensa, tanto a nivel nacional, como internacional, con el objetivo de evitar fisuras derivadas de la coordinación de ámbitos competenciales diferentes.
- Sincronización multi-nivel: para asegurar la alineación y coherencia entre los niveles político, estratégico, operacional y táctico, para lo que resulta fundamental disponer de un adecuado sistema de mando y control estratégico-militar, interoperable con los de nuestros socios y aliados.
- Integración multidominio y multi-tarea: para conseguir la unidad de acción y la combinación de efectos entre los dominios operativos físicos (terrestre, marítimo y aeroespacial), los no físicos (ciberespacial) y nuevas dimensiones conceptuales como la cognitiva, todo ello acompañado de una sólida narrativa estratégica.



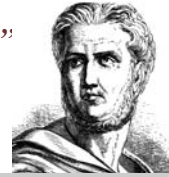




*“Sólo quiero leones en mi regimiento”*  
(José de San Martín, 1778 – 1850 militar y político español).

*“Nothing is so weak and unstable as a reputation for power not based on force”*

(Cornelius Tacitus, político e historiador romano nacido en la década de los años 50 d.C).



## 5.- LA FUERZA CONJUNTA



ESTADO  
MAYOR  
DE LA  
DEFENSA

La Conducción Estratégica se concreta en un ciclo continuo de información, valoración, decisión y reorientación, que permite el alineamiento y la coherencia de los esfuerzos militares con los del resto del Estado y con los de nuestros socios y aliados.

Para ello, se hace necesario actualizar de manera permanente el conocimiento del entorno estratégico para que, sobre la base de un sistema eficaz de indicadores y alertas, el JEMAD disponga de los elementos de juicio necesarios para identificar a tiempo potenciales riesgos y oportunidades y analizar las implica-

ciones estratégicas de las diferentes opciones de respuesta militar, dentro del marco proporcionado por los correspondientes Planes Estratégicos.

Este proceso debe resultar ágil y estar acoplado al del resto de la comunidad internacional y al del Sistema de Seguridad Nacional, sin excluir a la propia sociedad civil, dentro y fuera de nuestras fronteras. Parte de este objetivo supera las competencias de las Fuerzas Armadas, que simplemente tratarán de estar en disposición de facilitar el mejor nivel de coordinación posible.



La Estrategia Militar también sirve de referencia para el diseño de la Fuerza Conjunta, constituida por todos los elementos integrantes de las fuerzas del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, además de los mandos subordinados al Jefe de Estado Mayor de la Defensa que se determinen.

Su proceso de diseño debe ser paralelo a los de la Alianza Atlántica y la Unión Europea, permitiendo reducir los tiempos de respuesta con la finalidad de estar en disposición de pasar, sin solución de continuidad, de llevar a cabo actividades en tiempo de paz, a intervenir en una crisis o, llegado el caso, en un conflicto de alta intensidad.

En términos generales y siempre dentro del límite impuesto por los recursos disponibles, la Fuerza Conjunta debe resultar creíble, equilibrada, integrada, versátil, capaz y sostenible, mediante un esfuerzo logístico acorde al nivel de ambición que viene reflejado en la Directiva de Política de Defensa.

Dicha Fuerza Conjunta debe ser capaz de enfrentarse a los retos de un entorno estratégico en continua evolución, dominado por una competición y confrontación permanente que aproxima la posibilidad de tener que intervenir en conflictos armados, que podrían demandar el máximo esfuerzo del instrumento militar.

Para ello, debe tener acceso a las nuevas tecnologías emergentes y disruptivas, como la Inteligencia Artificial, cuyo desarrollo puede suponer la clave de la superioridad en el combate y de la interoperabilidad. Así, la Fuerza Conjunta

debe tener una potencia de combate que, junto con un adecuado nivel de alistamiento, permita el ejercicio de la disuasión y llegado el caso, la materialización de una respuesta, autónoma o compartida, incluyendo operaciones de alta intensidad.

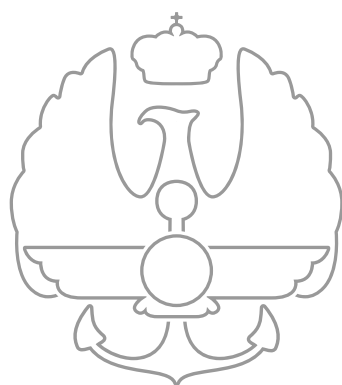
En este sentido, el diseño de la Fuerza Conjunta deberá contemplar un elemento de respuesta inmediata nacional alistado para hacer frente a situaciones de combate en un entorno de alta intensidad, que incorporará las capacidades necesarias para acometer operaciones multidominio, e integrarse en las estructuras operativas multinacionales que se determinen.

Independientemente del valor intrínseco de todos y cada uno de estos elementos, resulta indispensable asegurar una Conducción Estratégica eficiente por parte del JEMAD, que bajo el principio de la unidad de mando, integre todos los efectos de la Fuerza Conjunta de manera coherente, coordinada y eficaz.

Conviene, igualmente, mantener presente que nuestra principal arma son nuestros militares y su voluntad de vencer, con habilidades y competencias adaptadas al actual entorno de las operaciones, sobre la base de una tradición y unos valores castrenses.

Todos estos elementos no tienen otro objetivo que el de asegurar una superioridad en el enfrentamiento que permita el ejercicio de la responsabilidad máxima de las Fuerzas Armadas, la Defensa Nacional.





**ESTADO  
MAYOR  
DE LA  
DEFENSA**



Estado Mayor de la Defensa