

¿TIENE ESPAÑA UNA POLÍTICA REAL DE DEFENSA?

Una reflexión sobre la subordinación estratégica a la lógica industrial y presupuestaria



En el último año y medio, España ha incrementado su esfuerzo presupuestario en defensa — al menos sobre el papel— al compás de una transformación acelerada del entorno internacional: la guerra en Europa con la invasión rusa de Ucrania hace que el flanco oriental de la OTAN reclame más presencia y capacidades, mientras que el flanco sur se degrada con rapidez —del Sahel al África occidental—; la seguridad energética y marítima se han convertido en un elemento estructural de la política de poder. El Ártico navegable traerá un nuevo juego de poder y la degradación de los valores democráticos en occidente hace que el fantasma dictatorial o regímenes como el de China o el de la Rusia de Putin, no parezcan las dictaduras que son y consigan un maquillaje del esperpento en el que se han convertido las democracias actuales.

Los dividendos de la paz que marcaron los años noventa y la primera década del siglo XXI han terminado, y con ellos la ilusión de que Europa podía vivir en paz sin invertir en políticas de defensa.

En este contexto, cabría esperar que España, como país occidental, europeo y moderno, hubiese formulado una política de defensa clara, explícita, y socialmente inteligible, capaz de explicar qué se quiere defender, frente a qué amenazas, con qué medios y bajo qué horizonte temporal. Sin

embargo, lo que se percibe es otra cosa: el aumento del gasto y la modernización de sistemas conviven con una notable opacidad estratégica. Se anuncian fragatas, vehículos de combate (que no llegan), nuevos y modernos sistemas tecnológicos o programas multinacionales, pero rara vez se explicitan los escenarios de empleo, las hipótesis de conflicto, la priorización de amenazas o el modelo de fuerzas deseado.

La defensa aparece así en el debate público como catálogo y como inversión, no como política. Se habla de qué se compra, pero no de para qué se compra. Se explican los retornos industriales y tecnológicos —la paz social (de sindicatos e industria)— pero no se articulan de forma transparente los riesgos estratégicos que deberían justificar ese esfuerzo. Y mientras tanto, los documentos de referencia —*Ley orgánica de la Defensa Nacional*, *Estrategias de Seguridad Nacional*, *Directivas de Defensa*, *Informes anuales*— proyectan una imagen de coherencia formal que, al ser contrastada con la práctica, revela una brecha importante.

Este artículo, plantea, por tanto, una pregunta sencilla en su formulación pero incómoda en sus implicaciones: ¿Tiene España una política real de defensa o, más bien, una política industrial de defensa financiada con recursos de defensa?

La tesis que se defenderá es que España sí dispone de un entramado normativo y de una política industrial de defensa claramente articulada, pero carece de un marco estratégico unificado equivalente para la política de defensa como tal. Existe, por tanto, defensa como concepto y como función del Estado; pero la política de defensa que se despliega en la práctica está subordinada a la lógica industrial, presupuestaria y de alianzas, más que a un diagnóstico doctrinal propio de amenazas y misiones.

El punto de partida es inequívoco: España cuenta con una arquitectura normativa y documental amplia en materia de seguridad y defensa. La *Ley Orgánica de la Defensa Nacional* (LO 5/2005) establece las finalidades fundamentales de la defensa —garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional— y sitúa al Presidente del Gobierno como máxima autoridad en la materia, articulando la relación entre Gobierno, Cortes Generales y Fuerzas Armadas. La ley define órganos, competencias y principios, y se complementa con otras normas y directivas que concretan la planificación y la estructura orgánica.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 —última publicada— se presenta como el documento de referencia para la seguridad integral del Estado, identificando riesgos y desafíos que van desde el terrorismo y la ciberseguridad hasta la inestabilidad regional, la vulnerabilidad energética, las pandemias o la desinformación. Su enfoque es deliberadamente amplio e integral: la defensa militar es solo uno de los instrumentos de una política de seguridad entendida como política de Estado. Cada año, los *Informes Anuales de Seguridad Nacional* pasan revista a la evolución del entorno y al grado de preparación y respuesta de las instituciones.

Sobre el papel, por tanto, no hay vacío. Sin embargo, todos estos documentos comparten una característica: son declarativos, no programáticos. La LODN establece principios y finalidades, pero no define amenazas concretas ni un modelo de fuerza detallado. La ESN identifica riesgos, pero no traduce esos riesgos en misiones militares concretas ni en capacidades cuantificadas. Las *Directivas de Defensa y de Política de Defensa* introducen orientaciones, pero no constituyen, en sentido estricto, una Estrategia Militar Nacional que vincule de forma explícita amenaza, misión, fuerza y programa.

El contraste se hace más evidente cuando se considera el *Libro Blanco de la Defensa* de 2000, publicado por el Ministerio de Defensa como primer intento de ofrecer una visión integral de la política de defensa española tras la profesionalización de las Fuerzas Armadas. Aquel documento sí incluía una exposición sistemática de escenario estratégico, concepción de la política de defensa, ámbitos geopolíticos relevantes (vocación europea, mediterránea y atlántica), intereses nacionales de seguridad, objetivos líneas de actuación, misiones, escenarios y capacidades militares. Es decir: articulaba una visión doctrinal completa, aún con sus limitaciones y condicionantes históricos¹.

Lo significativo no es solo su contenido, sino el hecho de que desde entonces no se ha producido un *Libro Blanco* equivalente. En un cuarto de siglo marcado por la ampliación de la OTAN, el 11-S, Afganistán, Irak, la crisis financiera, la primavera árabe, el colapso del Sahel, la piratería, el Covid, la anexión de Crimea, la guerra de Ucrania, la intensificación del poder marítimo y energético... España ha actualizado estrategias y leyes, pero no ha elaborado un documento doctrinal de similar alcance. Esta ausencia prolongada difícilmente puede entenderse como un simple olvido técnico: revela una decisión política de no disponer de un marco estratégico único, integrador, visible y sometido a debate público.

Y, sin embargo, en paralelo, sí se ha elaborado un documento de este tipo en el terreno industrial: *El Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa 2025* es el último, que fija inversiones, prioridades tecnológicas, incentivos, reparto territorial del esfuerzo, mecanismos de gobernanza y horizonte temporal. Lo que falta en el plano militar, sobra en el industrial. Esa asimetría es el primer indicador de que la arquitectura normativa de la defensa española carece de columna vertebral estratégica, mientras que la política industrial de defensa sí la tiene.

Para comprender la política real de defensa no basta con leer normas; hay que observar cómo se gasta, qué se prioriza, qué se comunica y qué se oculta. Si miramos ahí, la imagen se aclara: la defensa española se articula en torno a la modernización de capacidades y al cumplimiento de compromisos exteriores, más que a la ejecución de una estrategia nacional explícita.

En el marco de la OTAN, el *Secretary General's Annual Report 2024* confirma un incremento sustancial del esfuerzo europeo tras la invasión de Ucrania. Según el informe, los aliados europeos y Canadá invirtieron en 2024 un total de 486.000 millones de dólares, lo que supone un aumento real del 19,4 % respecto a 2023. El mismo documento destaca que la Alianza ha elevado su disponibilidad militar conjunta mediante la ampliación de fuerzas de alta preparación hasta 500.000 efectivos operativos en todos los dominios². España participa de este impulso, pero no puede decirse que lo haya hecho de forma sistemática a lo largo del tiempo: sus aumentos han sido tardíos, escasos, discontinuos y muy ligados a ventanas presupuestarias y presiones externas, más que a una planificación propia coherente.

Este carácter reactivo se refleja también en la comunicación pública. el mensaje que se traslada a la ciudadanía es, sobre todo, un mensaje de catálogo: se anuncian nuevos programas, se explican modernizaciones, se destacan retornos industriales, se reivindica la pertenencia a proyectos europeos o atlánticos. Pero se habla mucho menos de hipótesis de empleo, de escenarios de conflicto,

¹ El capítulo I del Libro Blanco de la Defensa es: "El escenario estratégico". El capítulo II: "La respuesta de Occidente al escenario estratégico" y el capítulo III: "La política de defensa española".

² NATO, *Secretary General's Annual Report 2024*, 4 (PDF).

de criterios de priorización de capacidades o de modelo de fuerza. La defensa aparece como un hecho consumado —una lista de sistemas y programas— más que como el resultado de decisiones estratégicas previamente formuladas y públicamente justificadas.

La opinión pública española contribuye, además, a esta dinámica. La encuesta del CIS sobre "Defensa Nacional y Fuerzas Armadas" de 2017 muestra que el 58,6 % de los españoles declara poco o ningún interés por la defensa y que el 63,6 % apenas conversa sobre estos temas con su entorno.³

La valoración de las Fuerzas Armadas es, en cambio, muy positiva: más del 65 % declara una buena o muy buena opinión de ellas, y una mayoría las considera preparadas y útiles para el prestigio internacional del país. Es decir, existe aprecio por la institución, pero baja cultura de defensa. Ese binomio facilita que el gasto quede relativamente despolitizado: la ciudadanía confía en las Fuerzas Armadas, pero no sigue ni entiende en detalle la política de defensa porque nadie se la ha explicado.

Modernizamos unas Fuerzas Armadas sin saber para qué queremos defendernos. No porque no exista amenaza, sino porque no se la formula de manera explícita en un documento rector accesible, debatible y verificable. Se cumple con la OTAN y con la UE, se responde a incentivos financieros externos, se aprovechan programas europeos y se reactiva un sector industrial relevante. Pero no se ofrece una respuesta clara a la pregunta fundamental: ¿Qué tipo de conflicto debe ser capaz de afrontar España, durante cuánto tiempo, con qué socios, en qué escenarios y con qué estructura de fuerzas? Mientras esa pregunta permanezca sin respuesta pública, la política real de defensa seguirá siendo en gran medida, una política de gasto y de modernización sin finalidad estratégicamente declarada.

El único espacio donde el Estado parece haber articulado una dirección reconocible es el industrial. El *Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa* funciona como documento-marco que ordena inversiones y tecnologías, pero sobre todo como declaración de intenciones: una arquitectura proyectada más que consolidada, sugiriendo una planificación estratégica que en realidad descansa sobre expectativas más que sobre un diagnóstico militar explícito.

No es que esta planificación industrial sea ilegítima o indeseable. Al contrario: en un contexto de competencia tecnológica, autonomía estratégica europea y presión por garantizar suministros críticos, disponer de capacidades industriales propias es un activo. El problema surge cuando la industria no es un instrumento al servicio de la política de defensa, sino su sustituto. Es decir, cuando lo que está planificando es lo que se puede producir, pero no lo que se necesita militarmente.

En esa situación, la secuencia lógica se invierte. En lugar de partir de la pregunta ¿Qué necesitamos para defendernos de estas amenazas?, se parte de ¿qué podemos producir con estos fondos y con estos socios?. El liderazgo militar español ha señalado en repetidas ocasiones la importancia de reforzar el pensamiento y el liderazgo estratégico, advirtiéndolo de la tendencia a centrarse en la gestión de programas y recursos más que en la formulación doctrinal de intereses y misiones. El resultado es un modelo en el que el músculo crece —se amplían capacidades, se renuevan sistemas— pero la decisión sobre el propósito viene después, si llega.

Incluso la narrativa pública adopta una lógica eminentemente industrial. Los programas se presentan como éxito aunque acumulen demoras o sobrecostes; se subrayan los empleos generados, el

³ No hay ninguna otra encuesta posterior al 2017 del CIS sobre "Defensa Nacional y Fuerzas Armadas".

retorno industrial, la carga de trabajo en astilleros y factorías, la participación en consorcios internacionales, la transferencia tecnológica, el campeón nacional... En cambio apenas se discute —ni en sede parlamentaria, ni en el espacio mediático— si esas capacidades son las más pertinentes para los desafíos específicos de España, desde el Estrecho de Gibraltar y el Atlántico hasta el Sahel, el Mediterráneo o el entorno iberoamericano.

Así, no es la industria la que está al servicio de la defensa, sino una parte sustantiva de la política de defensa la que se formula desde las necesidades e incentivos de la industria. Se producen capacidades antes de decidir, estratégicamente, para qué se necesitan. Es la oferta la que empuja, y la demanda doctrinal la que se adapta a posteriori.

Un modelo en el que la industria, el gasto y los compromisos externos preceden a la definición doctrinal genera consecuencias estratégicas profundas. Pueden sintetizarse en tres fracturas silenciosas: de eficiencia, de coherencia y de legitimidad.

En términos de eficiencia, la ausencia de una estrategia militar nacional articulada impide asegurar que el dinero invertido se destina a las capacidades más relevantes para el entorno de amenazas de España. Sin una jerarquía explícita de riesgos —por ejemplo, entre el flanco este y el flanco sur, entre disuasión convencional y operaciones expedicionarias, entre defensa del territorio y proyección de estabilidad—, la asignación de recursos tiende a seguir la oportunidad financiera y la dinámica aliada, más que la priorización propia. Se moderniza, sí, pero no necesariamente allí donde la brecha entre capacidad disponible y amenaza probable es mayor.

En términos de coherencia, el modelo corre el riesgo de generar un instrumento militar difícil de emplear como conjunto integrado. Sin una reflexión pública sobre misiones, estructura conjunta, niveles de ambición y escalones de fuerza, se pueden adquirir sistemas avanzados que, sin embargo, no encajen bien en un concepto de operaciones claramente definido. La defensa corre entonces el riesgo de convertirse en una suma de proyectos, no en una herramienta coherente.

En términos de legitimidad, la situación es aún más delicada. Un sistema democrático puede pedir a sus ciudadanos que sostengan con sus impuestos un esfuerzo en defensa elevado, pero a cambio debe explicar de forma razonable para qué lo hace. Si la explicación se limita a "cumplimos con la OTAN" o "sostenemos a la industria", el vínculo entre gasto y mandato ciudadano se debilita. La encuesta del CIS revela que la sociedad española valora positivamente a las Fuerzas Armadas, pero muestra un interés bajo por los asuntos de defensa y un conocimiento limitado del esfuerzo presupuestario real. Esa combinación de aprecio sin compromiso es funcional a corto plazo, pero frágil a medio plazo y largo: basta una crisis económica o un escándalo de gestión para erosionar el apoyo si no existe una narrativa estratégica asentada.

El resultado, en suma, es un sistema de defensa con capacidades visibles, pero con una finalidad estratégica insuficientemente explicada. Esa es la fractura de fondo: se quiere disponer de medios, pero no se ha hecho el esfuerzo equivalente por articular la misión.

La guerra de Ucrania ha actuado como catalizador de la inversión en defensa en Europa, al menos en teoría. Sin embargo, la cuestión clave para España no es solo cómo responder al presente, sino qué defensa quiere construir para el futuro, cuando el motor coyuntural del conflicto en el Este se atenúe o desaparezca. Si el incremento presupuestario actual responde más a la urgencia de gastar que

a una estrategia propia, el problema se hará visible cuando esa urgencia deje de ser el principal argumento.

Al mismo tiempo, la geografía y la historia sitúan a España en una posición singular: encrucijada entre el Atlántico y el Mediterráneo, entre Europa y África, con proyección natural hacia Iberoamérica. *El Libro Blanco* de 2000 recogía esta triple vocación —europea, mediterránea y atlántica— y la ligaba a una concepción clara de intereses y misiones. En la documentación más reciente, esa reflexión aparece diluida en formulaciones genéricas: se habla de flancos, de vecindad sur, de estabilidad regional, pero sin una explicitación fuerte de la centralidad del Estrecho de Gibraltar, del Sahel o del Atlántico como ejes vertebradores de la defensa española.

La ausencia de un *Libro Blanco* actualizado y la subordinación de facto a agendas industriales y aliadas hacen que España reaccione más que anticipe. Las advertencias sobre el riesgo de una Rusia que, más allá de Ucrania, podría construir una amenaza sistémica en el corto plazo para Europa, o sobre la penetración de otros actores en el norte de África y el Sahel, interpelan a la política de defensa en su núcleo. Pero esa interpelación no se ha traducido aún en un documento estratégico nacional que defina prioridades propias para el largo plazo.

A esto se suman decisiones que evidencian la vulnerabilidad de un modelo excesivamente condicionado por la dimensión industrial y la coyuntura política: por ejemplo, el impacto de vetos o restricciones a determinados proveedores —como el caso de sistemas israelíes— no solo en nuevas adquisiciones, sino en el mantenimiento de capacidades ya existentes. Sin entrar en la valoración de fondo de esas decisiones, lo relevante desde el punto de vista estratégico es que pueden alterar la disponibilidad y sostenimiento de sistemas críticos por razones que no siempre son doctrinales, sino coyunturales. Cuando la defensa no define con claridad su modelo, otros vectores —ideológicos, industriales, diplomáticos— ocupan ese espacio.

La pregunta, entonces, es si España está diseñando una defensa futura —coherente con su posición geopolítica, sus compromisos y sus intereses— o si está, más modestamente, improvisando la administración del presente a golpe de ventanas de oportunidad presupuestarias. Mientras no exista un marco doctrinal unificado y actualizado, la respuesta se inclina hacia lo segundo.

Conclusiones

España se encuentra ante una encrucijada estratégica. Dispone de Fuerzas Armadas profesionalizadas, con prestigio internacional y capacidades relevantes; cuenta con una industria de defensa en expansión, integrada en el esfuerzo europeo y alineada con la agenda de autonomía estratégica; ha incrementado su esfuerzo presupuestario en respuesta a un entrono más peligroso. Pero carece de una política de defensa articulada en un documento rector equivalente al *Libro Blanco de la Defensa* del 2000, actualizado al siglo XXI.

La arquitectura normativa existe, pero no hay una columna vertebral estratégica única. La política real se formula desde el presupuesto, la industria y los compromisos aliados, no desde una reflexión doctrinal propia que defina amenazas, misiones, niveles de ambición y modelo de fuerza. La ciudadanía conoce qué se compra, pero no lo que se pretende defender; aprecia a las Fuerzas

Armadas, pero no exige una política de defensa explicada y discutida; acepta el gasto, pero no se le ofrece una narrativa clara que lo vincule a un proyecto de país.

En estas condiciones, el riesgo es que el incremento presupuestario actual se convierta, con el tiempo, en pura inercia: se gasta porque hay que gastar, se moderniza porque hay que modernizar, se participa porque hay que estar. Pero sin política de defensa, el gasto no es estrategia, tan solo es movimiento. España no necesita elegir entre defensa e industria, entre OTAN y UE, entre flanco este y flanco sur. Lo que necesita es dotarse de una política de defensa real, que defina:

- Qué amenazas considera prioritarias.
- Para qué tipo de conflicto debe estar preparada.
- Qué papel quiere jugar en su vecindad sur y en el ámbito atlántico-mediterráneo.
- Qué modelo de fuerza y de capacidades necesita para ello.
- Cómo la industria de defensa puede ser un instrumento de esa política, y no su sustituto.

Hasta que ese ejercicio no se realice, la pregunta del título seguirá vigente: ¿Tiene España una política real de defensa? mientras la respuesta sea ambigua, el riesgo es claro. Y en un mundo donde la seguridad se ha vuelto de nuevo un bien escaso, esa es una vulnerabilidad que un Estado no puede permitirse durante demasiado tiempo.