

## Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16)

Guillem Colom<sup>1</sup>

Fecha de recepción: noviembre 2016 / Fecha de aceptación: marzo 2017

**Resumen.** El artículo estudia el planeamiento de la defensa nacional contemporáneo desde la promulgación de la *Orden Ministerial 37/2005* que inaugura el planeamiento basado en capacidades hasta la emisión de la *Orden Ministerial 60/2015* que lo actualiza, flexibiliza y racionaliza. Se estudiarán las características definidoras de este proceso, se describirá su funcionamiento, se evaluarán sus principales virtudes y limitaciones y se propondrán varias ideas para optimizar los ciclos de planeamiento.

**Palabras clave:** Planeamiento de la Defensa; Planeamiento militar; Planeamiento de Recursos; Planeamiento por Capacidades; España; Transformación

### [en] A review of the capability-based defence planning in Spain (2005-16)

**Abstract:** The article analyses the contemporary Spanish defense planning process from the enactment of the *Ministerial Order 37/2005* that inaugurated the capability-based planning until the launch of the *Ministerial Order 60/2015* that updates, flexibilizes and rationalizes the process. Its defining characteristics are described, its main virtues and limitations are reviewed and several ideas aimed at optimizing the planning cycles are proposed.

**Keywords:** Defense Planning; Military Planning; Resource Planning; Capability Based Planning; Spain; Transformation

**JEL:** D73, H76

### Introducción

Desde el final de la Guerra Fría, muchos ministerios de defensa de todo el mundo han procedido a reorganizar sus estructuras, racionalizar sus funciones, flexibilizar sus procesos y mejorar sus competencias. El objetivo de estos cambios es satisfacer unas demandas de seguridad que van más allá de la defensa territorial o la guerra regular características del mundo bipolar. Estas profundas transformaciones en la concepción, organización y orientación de las fuerzas armadas deben realizarse en un periodo marcado por la incertidumbre estratégica, la innovación tecnológica, restricciones políticas al empleo de la fuerza y menguantes recursos humanos, materiales y económicos para la defensa nacional. Este proceso orientado a adaptar la defensa nacional a las necesidades actuales y anticiparse a los retos futuros recibe el nombre de transformación y constituye el eje de las po-

líticas de seguridad, defensa y militares de los países de nuestro entorno.

En el epicentro de este proceso se encuentra el planeamiento de la defensa por capacidades. Adoptado por Estados Unidos en 2001 para guiar su transformación, este sistema enfocado a la obtención de un catálogo de capacidades militares polivalentes, flexibles, asequibles, sostenibles y susceptibles de usarse en toda la gama de las operaciones está siendo implementado por muchos países de nuestro entorno. España no ha sido ninguna excepción. Para modernizar el planeamiento de la defensa nacional y armonizarlo con el aliado, racionalizar la ejecución de la política de defensa, sistematizar la transformación y dotar a las fuerzas armadas de un catálogo de capacidades moderno y adecuado el entorno estratégico actual y futuro, nuestro país adoptó en 2005 el planeamiento por capacidades. Tras doce años desde su codificación en la *Orden Ministerial 37/2005*,

<sup>1</sup> Universidad Pablo de Olavide / Universidad Autónoma de Chile  
gcolpie@upo.es

la ejecución de tres ciclos de planeamiento (2005-08, 2009-12 y 2013-16) y la aprobación de la *Orden Ministerial 60/2015* que lo actualiza y flexibiliza, este artículo pretende evaluar la implementación del planeamiento de la defensa por capacidades en España.

Concibiendo la *política de defensa* como la dimensión de la seguridad nacional encargada de determinar los fines, identificar los objetivos y articular los medios necesarios para la defensa (Hays et al., 1997: 7-16) y el *planeamiento de la defensa* como un proceso que engloba la identificación de los principales riesgos y mayores amenazas que pueden afectar a la seguridad nacional, la definición de los objetivos de seguridad y defensa del Estado y el desarrollo de una estrategia político-militar que dote a la nación de los medios y las capacidades bélicas más adecuadas para el eficaz desempeño de sus funciones (Arteaga y Fojón, 2008: 9-11), el artículo intentará responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué efectos prácticos ha tenido la aplicación del planeamiento por capacidades en nuestro país?. Para ello, se plantearán las siguientes hipótesis: (H1) el planeamiento por capacidades se ha empleado para justificar la obtención de los grandes programas de armamento y material comprometidos antes de su implementación, y (H2) factores estructurales como los compromisos adquiridos y coyunturales como la crisis económica han motivado fracaso de este modelo cuya aplicación en España ha sido más formal que real.

Para alcanzar este conjunto de objetivos, el artículo —que combinará las fuentes primarias disponibles en abierto y la documentación secundaria publicada hasta la fecha— se estructurará de la siguiente forma: se empezará con una breve exposición de los rasgos definidores del planeamiento de la defensa por capacidades como apoyo al proceso de transformación militar. A continuación, se describirá la implementación de este modelo en España desde una perspectiva formal mediante el repaso a las dos normas que lo regulan, las áreas de capacidad que lo condicionan, los procesos que lo componen y las novedades que propone el nuevo modelo aprobado en diciembre de 2015 y que todavía no ha sido implementado. Seguidamente, se evaluará el desempeño real de este modelo en base a las lecciones que pueden extraerse de los tres ciclos de planeamiento realizados hasta la fecha (2005-08, 2009-12 y 2013-16) que, condicionados por los compro-

misos materiales adquiridos y la crisis económica que ha afectado a nuestro país, han puesto de manifiesto la insostenibilidad del planeamiento de la defensa nacional. Finalmente, se establecerán un conjunto de conclusiones y recomendaciones para mejorar la ejecución del planeamiento de la defensa nacional.

## 1. El planeamiento por capacidades

Entendido como “...un sistema de planeamiento que pretende dotar a las fuerzas armadas de las capacidades militares más adecuadas para satisfacer una amplia gama de retos presentes y futuros en un marco de incertidumbre estratégica y recursos económicos limitados” (Davis, 2002: 8), el planeamiento por capacidades fue concebido originalmente por el Departamento de Defensa estadounidense en la década de 1960. Inicialmente se proyectó como una estrategia competitiva<sup>2</sup> que facilitara la articulación de la nueva estrategia nuclear estadounidense mediante la identificación de la mejor tríada atómica y la determinación de los vectores más efectivos para explotar las limitaciones tecnológicas soviéticas (Krepinevich y Watts, 2013: 43-47). Años después este modelo también se utilizaría para determinar el volumen de reservas necesario para repeler un ataque del Pacto de Varsovia en el Frente Central europeo en los setenta o para establecer el volumen y tipología de fuerzas requerido para participar en contingencias limitadas en los años ochenta (Tomes, 2006). Sin embargo, el planeamiento por capacidades se popularizó en la inmediata posguerra fría coincidiendo con el fin de la amenaza soviética y el auge de la *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> A grandes rasgos, una estrategia competitiva pretende aprovechar las potencialidades y oportunidades propias explotando las limitaciones y carencias del adversario (Mahnken, 2012).

<sup>3</sup> Una RMA se define como un profundo cambio en la forma de combatir que, motivado por la explotación de nuevos sistemas armamentísticos, conceptos operativos, doctrinas de empleo de la fuerza o maneras de organizar y administrar los medios militares, convierte en obsoleto el estilo militar anterior. En la década de 1990, esta posibilidad articuló el análisis estratégico internacional y el planeamiento de la defensa estadounidense, puesto que se asumía que esta revolución - posibilitada por las tecnologías de la información, fundamentada en la obtención de un pleno conocimiento del campo de batalla y configurada en torno a la generación de una fuerza conjunta capaz de dominar las esferas terrestre, naval, aéreo, espacial y ciberespacial - permitiría incrementar la brecha militar entre Estados Unidos y sus potenciales adversarios y contribuir al mantenimiento de su hegemonía política (Colom, 2008: 131-143).

Este renovado interés por el planeamiento de la defensa por capacidades se debió a dos razones: por un lado, el final de la Guerra Fría acabó con la amenaza que había orientado los planteamientos estratégicos, los desarrollos de fuerza y los patrones de despliegue estadounidenses desde 1947, consolidó a Washington como la potencia hegemónica de un mundo aparentemente unipolar y motivó el cobro del “dividendo de la paz”. En esta etapa marcada por la reconfiguración del poder global, la proliferación de nuevos riesgos o la reducción del gasto militar se hacía necesario abandonar el tradicional planeamiento basado en amenazas —empleado para contrarrestar un adversario concreto del que se conocen o intuyen sus capacidades militares, el modo en que emplea las fuerzas y los escenarios donde podría combatir— por un nuevo modelo (Troxell, 2001; Tellis et al., 2000).

Por otro lado, la espectacular victoria aliada en la Guerra del Golfo de 1991 medió para que estrategias de todo el mundo concluyeran que se estaba gestando una RMA vinculada con la explotación militar de las tecnologías de la información. Más concretamente, entendían que las tecnologías (sensores, armamento inteligente, plataformas furtivas, *drones*, sistemas de geoposicionamiento o cibercapacidades) y los conceptos (sistema de sistemas, guerra en red, operaciones basadas en efectos o acciones rápidas y decisivas) vinculados con esta revolución estaban generando un catálogo de capacidades polivalentes, conjuntas y susceptibles de cubrir toda la gama de las operaciones (Davis, 2002; Davis y Finch, 1993; Kent, 1989)<sup>4</sup>. Sin embar-

go, fue necesario esperar hasta el año 2001 para que el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld descartara el planeamiento basado en amenazas —que se había convertido en uno de los principales escollos para el desarrollo de una estructura de fuerzas, un catálogo de capacidades y un patrón de despliegue adecuados a la posguerra fría (Colom, 2016a; Troxell, 2001)— y lo sustituyera por el planeamiento por capacidades (Rumsfeld, 2002; DoD, 2001: 9).

Desde entonces, muchos actores —desde organizaciones internacionales como la Alianza Atlántica o la Unión Europea hasta varios países de nuestro entorno— han reemplazado el planeamiento por amenazas por el planeamiento por capacidades. Sin embargo, su adopción como uno de los puntales de proceso de transformación militar no ha estado exenta de controversias (Spiegeleire, 2011). Sus defensores destacan su coherencia, transparencia y flexibilidad o su idoneidad para transformar los objetivos de la defensa nacional en planes de acción concretos (Tagarev, 2009; Davis y Finch, 1993). También valoran su capacidad para concebir integralmente los elementos humanos, organizativos y materiales de las fuerzas armadas o su efectividad para definir tanto la fuerza futura como orientar los proyectos de I+D+i y las adquisiciones de material (Davis, 2004, 2002). Por último, sus valedores también aprecian este modelo porque permite realizar estimaciones realistas del coste económico de la obtención de las capacidades y facilita el planeamiento de la defensa en un marco como el actual de incertidumbre estratégica, riesgo operativo y constricciones económicas (Walker, 2005).

Por su parte, sus detractores sostienen que este sistema no proporciona las capacidades militares genéricas que pretende y se utiliza para justificar los grandes programas de armamento y material en curso (Ricks, 2015). También creen que pone excesivo énfasis sobre el elemento tecnológico de las fuerzas armadas porque, al proporcionar un catálogo de capacidades genérico y susceptible de ser empleado en cualquier escenario, ignora la cultura estratégica de los potenciales adversarios (Pietrucha, 2015)<sup>5</sup>. En la actualidad, un creciente

<sup>4</sup> En términos generales, una *capacidad militar* es la facultad de lograr un efecto militar deseado en un entorno operativo genérico, pudiendo estar compuesta por distintos elementos interrelacionados. Por ejemplo, Estados Unidos considera que ésta combina Doctrina, Organización, Adiestramiento, Material, Personal, Liderazgo y Educación e Instalaciones (DOTMPLF) (Joint Chiefs of Staff, 2016, 289). La Alianza Atlántica añade a los factores anteriores la Interoperabilidad (DOTMPLFI) entre los distintos ejércitos que conforman la organización (OTAN, 2014). Canadá la define como Personal, Investigación y Desarrollo, Infraestructura y Organización, Conceptos, Doctrina y Adiestramiento Colectivo, Infraestructura de Información y Comunicaciones, Equipamiento, Suministros y Servicios (PRICIE) o Australia considera que ésta se compone de Organización, Personal, Adiestramiento Colectivo, Grandes Sistemas, Suministros, Infraestructuras, Apoyo, Mando y Gestión. En el caso español, una *capacidad militar* se compone de Material, Infraestructuras, Recursos Humanos, Adiestramiento, Doctrina y Organización (MIRADO) (García, 2006). Estas capacidades militares se desarrollan en base a un concepto operativo - en nuestro país, el *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas* (CEFAS), presentado a principios de marzo de 2017 (EMAD, 2017) - que define la manera de combatir de los ejércitos e incluye los conceptos de empleo a los niveles estratégico, operacional y táctico (Davis, 2002).

<sup>5</sup> Entendida como el conjunto de factores objetivos (geografía, demografía, economía o historia) y subjetivos (ideas, valores, creencias o tradiciones militares derivadas tanto de la cultura como de las experiencias pasadas) que explican la percepción que tienen los estados acerca del empleo de la fuerza armada o su predilección por un estilo militar concreto, la *cultura estratégica* condiciona la configuración de las políticas de defensa nacionales (Longhurst, 2000: 301).<sup>5</sup>

número de expertos considera que la evolución del entorno internacional —en particular, la creciente asertividad rusa en Europa Oriental o las actividades de Pekín en el Mar de la China Meridional— puede motivar el retorno al planeamiento militar basado en amenazas y escenarios (Balasevicious, 2016).

## 2. El planeamiento por capacidades en España

Tras presentar las generalidades del planeamiento por capacidades, seguidamente se expondrá la configuración de este modelo en nuestro país. Este proceso se halla codificado en la *Orden Ministerial 60/2015*, del 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de *Planeamiento de la Defensa (OM 60/2015)*. Esta norma sistematiza el proceso mediante el cual se fijan los objetivos, se determinan las prioridades, se asignan los recursos y se ejecutan todas aquellas actividades necesarias para lograr una estructura de fuerzas y un catálogo de capacidades que permitan alcanzar los objetivos de seguridad y defensa establecidos por la *Directiva de Defensa Nacional (DDN)* en curso. Más concretamente, el Artículo 1 de la OM 60/2015 define el planeamiento de la defensa como:

“...el proceso para la consecución de las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en la Política de Defensa y especialmente para la definición, obtención y sostenimiento de una Fuerza Conjunta eficaz, sostenible en el tiempo y capaz de enfrentarse a los retos de un escenario estratégico incierto y en continua evolución.”

Aunque España afronta una amenaza no compartida con nuestros aliados que ha condicionado el planeamiento militar contemporáneo (Ortega, 2008; VV.AA., 1991), nuestro país adoptó este nuevo modelo en el año 2005 con la promulgación de la *Orden Ministerial 37/2005, del 30 de marzo*, por la que se regula el proceso de *Planeamiento de la Defensa (OM 37/2005)*. Integrada en el nuevo entramado de defensa nacional inaugurado por la *Ley Orgánica 5/2005, del 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (LODN 5/2005)*, esta norma derogó la *Directiva 38/1996, del 27 de febrero, por la que se regula el proceso de planeamiento de la Defensa Militar*. Con ello se sustituía el planeamiento basado en amenazas

por este proceso orientado a la obtención de un catálogo de capacidades polivalentes, flexibles, equilibradas, asequibles y susceptibles de emplearse en toda la gama de escenarios presentes y futuros (Perdices, 2014; Colom, 2011; García, 2006).

Desde entonces, el catálogo de capacidades militares que orienta el planeamiento de la defensa se divide en seis grandes *áreas de capacidad* que, a su vez, constituyen las grandes líneas de la transformación militar nacional (VV.AA., 2014; Estado Mayor de la Defensa [EMAD], 2008: 6-7)<sup>6</sup>.

- **Mando y Control integrado** mediante la adquisición de sistemas de mando, control y comunicaciones que enlacen desde el nivel estratégico al táctico y permitan lograr la superioridad en la información y en la toma de decisiones.
- **Superioridad en el enfrentamiento** mediante la adquisición de modernos medios que permitan garantizar la libertad de acción de la fuerza y proporcionar una amplia gama de respuestas que permitan cumplir con las misiones encomendadas.
- **Vigilancia, Reconocimiento, Inteligencia y Adquisición de Objetivos (ISTAR)** mediante la obtención de sistemas integrados y tecnológicamente avanzados para lograr la superioridad en la información y en la decisión.
- **Movilidad y proyección** mediante la adquisición de medios que garanticen la proyección estratégica y la movilidad táctica de la fuerza para aplicar el poder militar donde y cuando sea necesario.
- **Sostenibilidad** mediante la coordinación del apoyo logísticos de los tres ejércitos, la eficaz organización y ejecución del transporte estratégico y la coordinación con otros organismos civiles y militares para así garantizar el sostenimiento de la fuerza desplegada en zona de operaciones.
- **Supervivencia y protección** mediante el uso de recursos, equipos e infraes-

<sup>6</sup> De hecho, la movilidad y capacidad de proyección, sostenibilidad, disponibilidad, superioridad en el enfrentamiento, protección y mando y control integrado son muy similares a las cinco grandes áreas de capacidad definidas por la OTAN en su Iniciativa de Capacidades de Defensa (1999), que constituye el antecedente del Compromiso de Capacidades de Praga (2003) (Flowers, 2002).

estructuras que reduzcan los niveles de riesgo de las fuerzas propias frente a cualquier amenaza previsible y la supervivencia de las unidades frente a ataques enemigos.

- **Acción del Estado** que, planteada como un área de capacidad que sirviera para justificar las misiones permanentes del Ejército del Aire y la Armada, se logrará mediante el desarrollo de todas aquellas iniciativas que permitan apoyar a las autoridades civiles, contribuyendo a preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos u otras necesidades públicas.

A su vez, este catálogo de capacidades identificado originalmente en la *Revisión Estratégica de la Defensa* de 2003 (Ministerio de Defensa [MDEF], 2003) sienta las bases para

la definición del modelo futuro de fuerzas armadas que debía consolidarse en el horizonte 2015<sup>7</sup> y los ejes de la transformación militar nacional (Tabla 1). Este proceso que arrancó en 2004 debería primar la acción conjunta y combinada, la orientación expedicionaria y el dominio de todo el espectro operativo. Ello convertiría al Ejército de Tierra en una fuerza modular con flexibilidad operativa, capacidad de proyección, movilidad táctica y adecuada capacidad resolutive. A la Armada en una fuerza capaz de proyectar su poder en la región litoral y tierra adentro, y al Ejército del Aire en una fuerza dotada de sistemas de ataque de precisión a grandes distancias, medios de transporte para la rápida proyección y eficaz sostenimiento de la fuerza, vehículos no-tripulados y plataformas espaciales (Colom, 2016b, Ortega, 2008).

TABLA 1. Modelo futuro de las fuerzas armadas españolas

Movilidad y proyección	Obtención de aviones y buques que garanticen la proyección estratégica y la movilidad táctica		
Movilidad y proyección	Garantizar el despliegue estratégico y asegurar la movilidad táctica de la fuerza		
Sostenibilidad	Coordinación apoyos logísticos, transporte estratégico y coordinación con otros organismos civiles y militares		
Sostenibilidad	Operatividad en escenarios lejanos mediante una logística integrada y unos relevos de fuerza adecuados		
Superioridad en el enfrentamiento	Obtención de materiales tecnológicamente avanzados	Superioridad en el enfrentamiento	Garantizar la libertad de acción de la fuerza y proporcionar una amplia gama de respuestas
Supervivencia y protección	Obtención de medios que reduzcan el riesgo y la supervivencia de las unidades frente a ataques		

<sup>7</sup> En teoría, 2015 era cuando finalizaba el horizonte temporal de implementación de esta revisión.

Protección	Seguridad y resiliencia frente ataques enemigos con armas convencionales y no— convencionales		
Mando y Control integrado	Obtención de un sistema C2 conjunto que enlace del nivel estratégico al táctico	Mando y control integrado	Conciencia situacional y superioridad en la decisión
ISTAR	Obtención de sistemas integrados y tecnológicamente avanzados		
Persistencia en ISTAR	Superioridad en la información del entorno operativo		
		Modularidad e interoperabilidad de la fuerza	Fuerzas Operativas Conjunto Combinadas capaces de enfrentarse a cualquier contingencia
		Acción conjunta	Desempeñar con eficacia cualquier operación
Fuerzas especiales	Combatir eficazmente contra cualquier adversario convencional, irregular o híbrido		
Operaciones en red	Incrementar la coordinación, rapidez, eficiencia, precisión y seguridad de las operaciones		
Disponibilidad	Adiestramiento y equipamiento permanentes y nivel de alistamiento adecuado		
Acción del Estado	Obtención de medios que satisfagan las misiones permanentes del Ejército del Aire y Armada	Acción del Estado	Apoyo a las autoridades civiles y preservación de la seguridad de la ciudadanía

Fuente: elaboración propia

Para generar este conjunto de conjunto de capacidades que, exceptuando la Acción del Estado codificada en la LODN 5/2005, fue inicialmente en la *Revisión Estratégica de la Defensa*, la OM 37/2005 fijaba tres horizontes temporales de planeamiento:

- Largo plazo —entre 15 y 20 años— para orientar la transformación de las fuerzas armadas.
- Medio plazo —6 años— para programar el empleo de los recursos económicos, materiales y humanos.

- Corto plazo —3 años— para fijar las necesidades presupuestarias y ajustar la programación de los recursos disponibles.

Además, se estableció que el planeamiento de la defensa se ejecutaría en base a dos procesos paralelos (Alcázar, 2010):

- Planeamiento militar para detallar el catálogo de capacidades, los requisitos operativos, la disponibilidad de la fuerza y los niveles de alistamiento requeridos

para satisfacer los objetivos de defensa nacional. Este proceso estaría compuesto por los planeamientos de fuerzas y operativo, siendo el responsable de su confección y ejecución el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD).

- Planeamiento de recursos para lograr el *Objetivo de Capacidades Militares* en sus aspectos materiales, humanos y financieros. Mientras el secretario de Estado de Defensa (SEDEF) ostentaría la responsabilidad sobre los planeamientos de recursos financieros y materiales; el subsecretario de Defensa (SUBDEF) se responsabilizaría del planeamiento de los recursos humanos.

Paralelamente, se determinó que la duración de cada ciclo de planeamiento sería de cuatro años, ejecutándose cada dos y revisándose en los otros dos para armonizarlo con el proceso de planeamiento aliado. En consecuencia, los resultados de cada ciclo de cuatro años junto con el estado de ejecución de los planes de recursos resultantes (realizados en periodos de seis años) servirían como elementos de referencia y fuentes de realimentación para el siguiente proceso (Colom, 2011).

Más concretamente, un ciclo de planeamiento al amparo de la OM 37/2005 se llevaría a cabo de la siguiente manera (Gráfico 1): para inaugurarlo, el Ministro de Defensa promulgaría la *Directiva de Política de Defensa*. Este documento trazaría —siguiendo los preceptos políticos establecidos con anterioridad en la *Directiva de Defensa Nacional*— las líneas generales de actuación y las directrices que deberían guiar el proceso<sup>8</sup>. A la recepción de este documento que podría revisar, actualizar

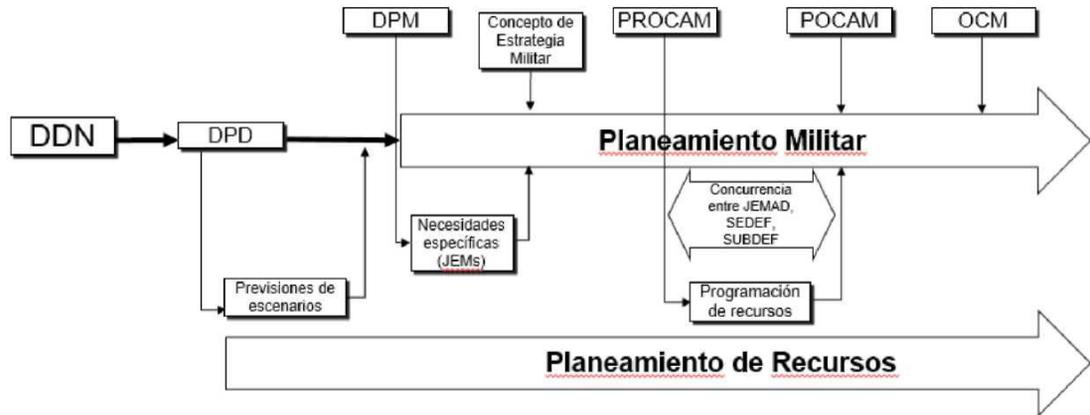
o mantener los ejes del ciclo anterior, SEDEF y SUBDEF iniciarían el planeamiento de recursos elaborando sus previsiones sobre los escenarios de planeamiento en sus vertientes tecnológicas, industriales, financieras y de personal.

Junto con el estado de la programación del ciclo anterior, estas previsiones servirían de referencia para que JEMAD iniciara el planeamiento militar. Fundamentándose en la *Directiva de Política de Defensa*, las previsiones sobre los escenarios de planeamiento, el estado del planeamiento operativo y su propio análisis de la situación, éste formularía la *Directiva de Planeamiento Militar*, con la que arrancarían el planeamiento de fuerzas. Este documento serviría para que los Ejércitos y la Armada realizaran sus estimaciones sobre requerimientos específicos y su contribución a la acción conjunta. JEMAD también elaboraría el *Concepto de Estrategia Militar*, que presentaría la contribución de las fuerzas armadas a la consecución de los objetivos identificados en la *Directiva de Política de Defensa* y serviría como referencia para priorizar las capacidades militares.

Una vez integradas las propuestas específicas de los Ejércitos y la Armada, JEMAD culminaría el planeamiento militar conjunto con la emisión del *Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares* (PROCAM). Éste presentaría y priorizaría las capacidades militares requeridas en el corto, medio y largo plazo, los requisitos operativos de los sistemas y unidades o su nivel de disponibilidad y alistamiento (García, 2006). El documento se remitiría a SEDEF y SUBDEF para que confeccionaran —basándose en la programación económica aprobada con anterioridad— la programación de recursos (Alcázar, 2010).

<sup>8</sup> Más concretamente, la *Directiva de Política de Defensa* es un documento clasificado que define los objetivos de capacidad a alcanzar para todo el ciclo, los niveles de esfuerzo exigibles para las fuerzas armadas, los condicionantes del planeamiento, el análisis de la situación estratégica o la valoración de la coyuntura económica.

Gráfico 1. Planeamiento de la defensa según la OM 37/2005



Fuente: elaboración propia

Cuando las autoridades de planeamiento lograran el acuerdo necesario para apoyar el proyecto, éste pasaría a denominarse *Propuesta de Objetivo de Capacidades Militares (POCAM)* y sería elevado al Ministro de Defensa. En caso de aceptar la propuesta, éste sometería el *Objetivo de Capacidades Militares* —que expondría las capacidades a obtener e incluiría una valoración del Ministro sobre las necesidades de las fuerzas armadas— a consideración del Presidente del Gobierno. Finalmente, una vez aprobado, SEDEF y SUBDEF emitirían los planes a largo plazo que, junto con las programaciones de recursos, constituirían la base de los planes directores de recursos humanos, financieros y materiales (Colom, 2011).

Desde la promulgación de la *Directiva de Política de Defensa* hasta la aprobación del *Objetivo de Capacidades Militares* transcurrirían dos años, siendo los dos últimos utilizados para su ejecución, revisión y armonización con el planeamiento aliado.

Al amparo de la OM 37/2005 se han realizado tres ciclos de planeamiento entre los años 2005-08, 2009-12 y 2013-16. Éstos han permitido avanzar en la concepción conjunta de las fuerzas armadas y apoyar la obtención de otros sistemas de armas más allá de los grandes programas en curso. También han logrado que el material bélico sea considerado como uno de los componentes de la capacidad militar, junto con las infraestructuras, los recursos humanos, el adiestramiento, la doctrina o la organización<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Sin embargo, el 80% del gasto para la obtención de material estaba comprometido antes de la crisis con estos programas cuyo pago se dilatará hasta el año 2030 (Navazo, 2013; Arteaga y Fojón, 2008: 383-4).

También han permitido mejorar la gestión de los recursos e integrar el planeamiento militar aliado dentro del proceso nacional. No obstante, su efectividad práctica ha estado comprometida por la falta de liderazgo político-militar durante el periodo 2008-11 y por la crisis económica global, que trastornó todas las previsiones económicas del Ministerio de Defensa, motivó una significativa reducción del gasto público e impidió en la práctica ejecutar el ciclo de planeamiento 2013-16 (Colom, 2016b)<sup>10</sup>. De hecho, durante la primera legislatura de Mariano Rajoy el planeamiento de la defensa se convirtió en algo accesorio. El pago de la deuda contraída por el armamento y material ya entregado (Tabla 2), el adiestramiento y la disponibilidad de la fuerza<sup>11</sup>, el sostenimiento de las operaciones en curso y la ejecución de todas aquellas medidas necesarias —baja e inmovilización de materiales, disminución de ejercicios, priorización de unidades operativas— para evitar que las fuerzas armadas se convirtieran en un “ejército

<sup>10</sup> Ello también se desprende de las declaraciones del Almirante Fernando García Sánchez, Jefe de Estado Mayor de la Defensa entre 2011 y 2017, cuando en una entrevista afirmó que “...la crisis financiera es nuestra principal amenaza” (Hernández, 2012: 6). Esta idea también fue planteada por Pedro Morenés, Ministro de Defensa entre 2011 y 2016, que en un acto público sostuvo que “... la crisis económica también representa una amenaza a nuestra seguridad nacional.” (Muñiz, 2012).

<sup>11</sup> Más específicamente, desde 2009 a 2013 el capítulo referente a gastos corrientes en bienes y servicios, necesario para garantizar la operatividad y alistamiento de las fuerzas armadas, se redujo un 36'4%, desde los 1.073M€ a los 682,7M€.

vacío” se convirtieron en las principales prioridades del gobierno popular<sup>12</sup>.

A pesar de todo, las lecciones identificadas de la ejecución de estos tres ciclos de planeamiento motivaron la elaboración de la OM 60/2015. Promulgada en diciembre de 2015, esta norma pretende actualizar y simplificar el proceso de planeamiento de la defensa con un doble objetivo: generar las capacidades militares necesarias para satisfacer los objetivos de la defensa nacional y garantizar tanto la viabilidad como la sostenibilidad económica de las fuerzas armadas. A diferencia de la anterior, esta directiva contiene varias novedades significativas (Gráfico 2):

- Para garantizar su ejecución, cada ciclo pasa de cuatro a seis años. En los dos primeros años se realizará el planeamiento y durante los seis restantes —los cuatro

del ciclo en curso y dos primeros del siguiente ciclo— se implementará. Esta ampliación del plazo de ejecución del planeamiento y su solapamiento con el nuevo ciclo pretende facilitar el logro de los objetivos de capacidades militares e incrementar la estabilidad y sostenibilidad del planeamiento de la defensa.

- Para calendarizar su inicio y desligarlo de los vaivenes políticos, el arranque del ciclo de planeamiento no coincidirá con la emisión de la *Directiva de Política de Defensa* que, decretado por el Ministro de Defensa, no responde a un calendario concreto y cuya última edición data del 2012. El marco político lo proporcionará la *Directiva de Defensa Nacional* en vigor, que establece las líneas de actuación y los objetivos que persigue el Ministerio de Defensa para la legislatura y, de forma complementaria, la *Directiva de Política de Defensa*.

Tabla 2. El gasto en defensa en España entre 2005 y 2015<sup>13</sup>

Año	Presupuesto inicial (M€)	Gasto consolidado (M€)	Créditos extraordinarios
2005	6.991	7.892	
2006	7.417	8.571	
2007	8.053	9.340	
2008	8.494	9.811	
2008	8.256	8.344	
2010	7.695	8.731	
2011	7.156	8.201	
2012	6.316	9.066	1.782
2013	5.397	7.867	877
2014	5.746	7.667	884
2015	5.767	7.964	856

Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado y Pérez (2016: 138)

<sup>12</sup> Este término fue forjado para definir la situación de las fuerzas armadas estadounidenses durante la Administración Carter (1977-81), caracterizada por el deterioro de sus capacidades militares por la reducción en el gasto militar y la obsolescencia de muchos de sus materiales, la baja moral de los mandos y la tropa o la falta de materiales básicos y fondos para el adiestramiento. Esta idea también ha sido utilizada en nuestro país para explicar la pérdida de capacidades militares, puesto que durante los años más álgidos de la crisis solamente el 10% de las fuerzas armadas estaban en condiciones de combatir (González 2014b).

<sup>13</sup> En todo caso, estas cifras no incluyen el gasto de los organismos autónomos ni la parte de la Sección 31 (gastos de diversos ministerios) correspondiente. Además, para conocer el gasto real debería incluirse el gasto del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), la parte correspondiente de la Guardia Civil bajo el Ministerio del Interior, los créditos para I+D+i y otras ayudas financieras que corren a cargo del Ministerio de Industria, la contribución militar a la Alianza Atlántica y a la Unión Europea al amparo del Ministerio de Asuntos Exteriores o el coste de las misiones internacionales, la extensión de los créditos ordinarios o los créditos extraordinarios (Fonfría, 2013). En este sentido, los presupuestos de defensa desde 1998 hasta 2016 pueden hallarse en: <http://www.defensa.gob.es/ladefensa/presupuestos>.

- Para consolidar el concepto de “fuerza conjunta” en línea con los preceptos establecidos en la LODN 5/2005 y consolidados en el *Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas*, se refuerza la figura del JEMAD como pieza central del planeamiento. Ahora los Ejércitos y la Armada no elaborarán sus previsiones específicas para ser integradas en el planeamiento conjunto, sino que éstos formularán sus propuestas concretas una vez JEMAD haya definido los planes conjuntos. Este cambio encaminado a reforzar la figura del JEMAD en detrimento de los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada indica que el nuevo planeamiento de la defensa seguirá un esquema de arriba-abajo para garantizar la concepción conjunta de las fuerzas armadas<sup>14</sup>.
- Para reducir la secuencialidad del modelo anterior, la OM 60/2015 propone un proceso en el que JEMAD (responsable del planeamiento militar), SEDEF (del planeamiento de recursos financieros y materiales) y SUBDEF (del planeamiento de recursos humanos) colaboran desde el inicio del proceso para elaborar el *Objetivo de Capacidades Militares* para el ciclo en vigor. A su vez, este trabajo sentará las bases para la definición de un *Objetivo de Fuerza a Largo Plazo* realista, viable y sostenible económicamente. Esta decisión de integrar —desde el primer momento y al mayor nivel— a las tres autoridades de planeamiento sugiere que los criterios estratégicos, operativos, tecnológicos, industriales y financieros estarán presentes a lo largo de todo el proceso y las decisiones se realizarán de forma conjunta y no individual como hasta ahora<sup>15</sup>.
- Para flexibilizar y simplificar el planeamiento, se elimina tanto la *Propuesta de Objetivo de Capacidades Militares* (POCAM) como la fase de concurrencia entre JEMAD, SEDEF y SUBDEF. Ahora, la identificación, definición y priorización de las capacidades militares se realizará en paralelo al planeamiento de recursos humanos, materiales y financieros hasta culminar en el *Objetivo de Capacidades Militares*. Esta decisión encaminada a integrar los condicionantes económicos desde las primeras fases del planteamiento permitirá reducir la brecha existente en el modelo anterior entre las expectativas y la realidad, mejorando con ello la sostenibilidad futura de las fuerzas armadas.
- Para optimizar la gestión de los recursos humanos, cada ciclo incorporará un estudio detallado de las necesidades de personal a largo plazo, sus implicaciones a medio plazo, sus costes a corto plazo y un análisis sobre su adecuación a las medidas y propuestas derivadas de las necesidades de capacidad.

### 3. Valoración

Tras haber presentado el planeamiento por capacidades en España y expuesto su funcionamiento formal en base a las *Órdenes Ministeriales 37/2005 y 60/2015*, a continuación se realizará una evaluación general del mismo. Desde la entrada en vigor del reglamento que regula este proceso en el año 2005, hasta la fecha de hoy se han completado tres ciclos de planeamiento, dos de los cuales truncados por la crisis económica que ha sufrido nuestro país. Todavía no es posible valorar el nuevo proceso codificado en la OM 60/2015, puesto que el nuevo ciclo de planeamiento arrancará a lo largo de este año y se dilatará hasta 2022<sup>16</sup>. Además, sus resultados prácticos se observarán en el medio-largo plazo, cuando sus responsables hayan interiorizado los procedimientos y particularidades de este mé-

<sup>14</sup> No obstante, queda por ver si se elaborarán estudios prospectivos, se realizarán análisis de escenarios y se desarrollarán sistemas de lecciones aprendidas que permitan identificar y catalogar, partiendo de estos *inputs*, las capacidades militares futuras.

<sup>15</sup> El análisis y estimación del coste aproximado del componente humano, organizativo y material de la capacidad militar, su proceso de generación y su ciclo de vida es vital (Angelis y Nussbaum, 2015). En nuestro país, si nos centramos exclusivamente en los grandes proyectos armamentísticos, todos ellos han experimentado sobrecostes por valor de 7.672 M€. No obstante, hay algunos casos muy representativos como el helicóptero *NH-90* que casi ha doblado su coste con una desviación del 95’5% (1.203M€), el avión de transporte *A-400M* con un 59’1% (2.040M€) o el *EF-2000* con un 26’6% (2.463M€) (Secretario de Estado de Defensa, 2011).

<sup>16</sup> Aunque la OM 60/2015 establece que el arranque del ciclo no requiere necesariamente la previa aprobación de la *Directiva de Política de Defensa*, es previsible que a lo largo de este año se emita la *Directiva de Defensa Nacional 1/2017* que establecerá su marco político básico. Queda por ver si ésta se aprobará antes o después - algo que sería lógico al tratarse de una estrategia de segundo nivel - del lanzamiento de la nueva *Estrategia de Seguridad Nacional 2017* que el ejecutivo popular acordó elaborar en febrero de este año.

todo, se realicen estudios prospectivos y de escenarios que sirvan como *input* del proceso o la política de adquisiciones responda a necesidades estratégicas. Teniendo en cuenta esta limitación práctica, seguidamente se realizará una breve evaluación del proceso de planeamiento por capacidades en España en base a las lecciones identificadas de los tres ciclos realizados al amparo de la OM 36/2005 entre los años 2005 y 2015.

Muchas de las limitaciones que pueden identificarse de forma general son aplicables al conjunto de la defensa: la relativa indefinición de los objetivos planteados en las directrices políticas propuestas en las *Directivas de Defensa Nacional* o —al menos en los sumarios públicos— las *Directivas de Política de Defensa* y la vaguedad de los planteamientos propuestos para su consecución (Franco, 2014; Colom y Orozco, 2014). También puede destacarse una cierta falta de coherencia entre la evolución real del entorno estratégico, las áreas de capacidad identificadas (que datan de 2003,) y su traslación a sistemas armamentísticos concretos (Colom, 2016b, 2011; Navazo, 2013). Otras limitaciones más concretas versan sobre errores conceptuales y fallos procedimentales motivados por la carencia de metodologías, métricas de análisis e indicadores capaces de evaluar el progreso o una difícil justificación teórica de las acciones propuestas y los efectos obtenidos. No obstante, el principal factor que ha comprometido la efectividad del modelo ha sido la profunda crisis económica que ha afectado a nuestro país y que paralizó completamente la defensa nacional (González, 2014b, Navazo, 2013; Arteaga, 2013)<sup>17</sup>.

Tal y como sucedió con muchos países de nuestro alrededor, la crisis puso de manifiesto que durante los años de bonanza se habían comprado materiales que excedían significativamente su capacidad financiera para sufragarlos y sostenerlos (Farrell, Rynning y Therhf, 2013). De hecho, por paradójico que pueda parecer, en nuestro país el planeamiento por capacidades no se usó para obtener capacidades —plasmadas en Materiales, Infraestructuras, Recursos Humanos, Adiestramiento, Doctrina y Organización— sino para justificar la adquisición de los controvertidos *Programas Especiales de*

*Armamento* (PEA)<sup>18</sup>. Heredados tanto del paradigma de la Guerra Fría como de gobiernos anteriores, estos programas de modernización de material que empezaron a proyectarse a mediados de la década de los noventa<sup>19</sup> se compraron sin prever su sostenimiento ni valorar su ciclo de vida<sup>20</sup> y en varios casos apenas satisfacen los requerimientos de seguridad presentes. Sin embargo, los PEA han hipotecado las cuentas futuras del Ministerio de Defensa<sup>21</sup> ya que los recursos para toda la década —más una deuda reconocida de 27.000 millones— están ya comprometidos en estos programas (Colom, 2016a; Navazo, 2013). En este sentido, no parece extraño que ante la espiral de costes experimentada por estos programas y la incapacidad para sufragarlos y sostenerlos, en plena crisis el Ministro Morenés optara por cancelar o reducir las opciones de compra con la esperanza de ahorrar 3.850 millones en su compra y un gasto mucho mayor a lo largo de su ciclo de vida<sup>22</sup>. Más re-

<sup>18</sup> Entre 1996 y 2008, mientras las partidas de modernización alcanzaron los 11.000M€, el Ministerio de Defensa firmó contratos por valor de 36.500M€. Además, para financiar los diecinueve PEA - fragatas *F-100*, submarinos *S-80*, *Buques de Acción Marítima*, el *Buque de Proyección Estratégica* Juan Carlos I, el *Buque de Aprovisionamiento de Combate*, carros *Leopardo HE*, helicópteros *Tigre* y *NH-90*, sistemas de artillería *SIAC*, Vehículos de Combate de Infantería *Pizarro*, aviones de combate *EF-2000* y de transporte *A-400M*, misiles *IRIS-Ty Taurus* y sistemas para la Unidad Militar de Emergencias - por un valor de 27.000M€, el Ministerio de Industria pagó por adelantado 15.000M€ a los proveedores por su desarrollo, mientras que el Ministerio ha pagado más de 8.000M€ para los sistemas ya entregados. Provocado por la insostenibilidad de la programación y motivada por la crisis económica, esta situación no sólo ha obligado a renegociar y dilatar el pago de los programas, pero también aprobar créditos extraordinarios - 1.782M€ en 2012, 877M€ en 2013, €884M en 2014 y 856M€ en 2015 - recientemente anulados por el Tribunal Constitucional para financiar estas deudas (González, 2016).

<sup>19</sup> Estos programas pueden hallarse en el Anexo F de la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003 y representan doce de los diecinueve PEA.

<sup>20</sup> Un análisis más general sobre esta problemática puede hallarse en Fonfría (2015).

<sup>21</sup> Esta realidad fue reconocida por el mismo secretario de Estado de Defensa socialista Constantino Méndez - máximo responsable del planeamiento de recursos - al afirmar que: “*No deberíamos haber adquirido sistemas para escenarios que no existen y con un dinero que no teníamos.*” (A. V.S., 2010).

<sup>22</sup> Más concretamente se propuso reducir de 87 a 73 los *EF-2000* y cancelar la serie *Tronche 3B*, vender 13 de los 27 *A-400M*, comprar 22 *NH-90* plenamente equipados de los 45 iniciales, adquirir 18 de los 24 *Tigre* y cancelar la modernización de los actuales HAP al estándar HAD, reducir la segunda serie de *Pizarro* de 190 a 117, vender un número indeterminado de *Leopard HE*, posponer la compra de la segunda fase de los *Buques de Acción Marítima*, reducir de 4 a 3 el número de submarinos *S-80* (debido a la espiral de costes experimentada por el proyecto debido a problemas estructurales) y la baja del portaaviones Príncipe de Asturias (comparecencia del Secretario de Estado de defensa Pedro Arguelles en la Comisión de Defensa del Congreso, 24 de mayo de 2013).

<sup>17</sup> Aunque la crisis económica ha afectado, en mayor o menor medida, a las arquitecturas de defensa de los países de nuestro entorno y les ha obligado a reducir los niveles de ambición militar, en nuestro país la situación ha sido más compleja debida principalmente por la misma estructura del gasto en defensa (O'Donnell, 2012; Fonfría, 2013).

cientemente, la Ministra Cospedal ha propuesto otra vía para intentar solventar este problema: elaborar una Ley de Sostenibilidad de las Fuerzas Armadas que garantice la financiación de los programas de armamento y material<sup>23</sup>.

Además de la imposibilidad de sufragar las inversiones en el medio plazo, existe otro elemento estructural que permite explicar la insostenibilidad del planeamiento de la defensa. En la década de 1990 muchos países de nuestro entorno plantearon la necesidad de acometer una Revolución en los Asuntos de Negocios (*Revolution in Business Affairs*). Basada en la racionalización de los procesos de adquisición de armamento, la flexibilización en la gestión de los programas, la reforma de las técnicas contables, la reducción de las redundancias en la organización o la externalización de funciones, esta revolución pretendía garantizar la viabilidad de la transformación. Más concretamente, este cambio se conseguiría mediante la optimización de los recursos disponibles, la reducción de los gastos corrientes en infraestructuras y personal, la cancelación de los programas obsoletos, el uso de tecnologías comerciales o de uso dual en los sistemas armamentísticos, la reforma del proceso de adquisición de armamento y material o la liberación de fondos para la obtención de sistemas más relevantes para los conflictos futuros (O'Hanlon, 2013; Lippitz, O'Keefe y White, 2008). Sin embargo, aunque el gasto militar aumentó en los dos primeros ciclos de planeamiento (2005-08 y 2009-12) desde los 7.892M€ a los 9.066M€, la gestión de la defensa de nuestro país continuó anclada en las prácticas financieras, burocráticas y empresariales tradicionales. Además, ningún PEA fue sometido a una revisión externa e independiente sobre su marcha, empleabilidad o conveniencia, sino que además su financiación continuó fundamentada en el sistema de pagos aplazados con anticipos a cargo del Ministerio de Industria<sup>24</sup>. Este modelo se planteó a mediados de los noventa como una solución eventual para garantizar la modernización del armamento en un periodo de crisis económica y debía haber sido reemplazado tan pronto aumentara la liquidez del Ministerio

de Defensa. No obstante, esta fórmula se ha mantenido intacta hasta fecha de hoy a pesar de que nuestro país disfrutó de una larga época de bonanza económica y de los cambios realizados en las fórmulas de contratación pública. Conservado para mantener el gasto en defensa artificialmente bajo —separando en la práctica las partidas para la obtención de armamento de los gastos corrientes del Ministerio— para reducir las controversias políticas, este sistema se ha convertido en uno de los principales responsables de la inviabilidad económica de la programación militar y uno de los grandes condicionantes del éxito del planeamiento de la defensa por capacidades.

Finalmente, el planeamiento por capacidades también se demostró incapaz de alertar que los materiales comprometidos difícilmente podrían ser sufragados y sostenidos<sup>25</sup>. Además, al utilizarse para justificar la compra de los PEA, y quizás por no integrar las lecciones aprendidas de los conflictos recientes y carecer de estudios sobre conflictos futuros, por intereses corporativos, motivaciones industriales o no contar con expertos civiles externos que auditaran los procesos, tampoco fue capaz de prever, priorizar o financiar la adquisición y sostenimiento de otros sistemas más convenientes para los conflictos actuales y futuros (Colom, 2016a, 2011). En este sentido, además de la obtención de sistemas aéreos no-tripulados tácticos, equipos individuales o cibercapacidades, el ejemplo más representativo de la necesidad de modificar el planeamiento de la defensa y emitir la OM 60/2015 ha sido la compra de los vehículos *LMV Lince* y los vehículos contra minas y emboscadas *RG-31*. Motivada principalmente por la presión de la opinión pública<sup>26</sup>, la compra por procedimiento de urgencia de estos vehículos se realizó al margen del proceso codificado en la OM 37/2005. Paradójicamente, ni se ganó flexibilidad (en el caso del *RG-31*, su adquisición, recepción, preparación y despliegue se demoró durante dos años) (Cortés, 2009) ni tampoco se consideró el sostenimiento, el ciclo de vida o la emplea-

<sup>23</sup> Primera comparecencia de la Ministra María Dolores de Cospedal en la Comisión de Defensa del Congreso, 20 de diciembre de 2016.

<sup>24</sup> Sobre la evolución del gasto español en defensa y la financiación de los programas de modernización, véase: Pérez (2016), Pérez-Forníés, Cámara y Gadea (2014), Gadea y Montañés (2001) o Valiño (2001).

<sup>25</sup> En estos últimos años se ha observado - en línea con varios países de nuestro entorno en un contexto de crisis económica - la hibernación o baja de varias plataformas, el ofrecimiento de varios materiales nuevos a terceros países e incluso la no recepción de ciertos sistemas como (Segovia, 2016).

<sup>26</sup> En efecto, el goteo de ataques en Afganistán y el Líbano contra los vetustos vehículos BMR provocó que los medios de comunicación españoles prestaran atención a este asunto y situaran la obsolescencia de estos vehículos en un lugar destacado de la agenda informativa nacional.

bilidad de este tipo de vehículos proyectados por Estados Unidos como una solución interina para satisfacer las necesidades operativas surgidas en la posguerra afgana e iraquí y con una limitada efectividad para otros escenarios (Kelly, 2011)<sup>27</sup>.

#### 4. Conclusiones

Calificado como uno de los pilares de la transformación militar que arrancó en 2004 con la promulgación de la *Directiva de Defensa Nacional 1/2004*, el planeamiento de la defensa por capacidades fue adoptado un año después con la aprobación de la *Orden Ministerial 37/2005*. Los tres ciclos de planeamiento realizados al amparo de este modelo (2005-08, 2009-12 y 2013-16) no se usaron para generar capacidades militares sino para justificar la compra de los controvertidos *Programas Especiales de Armamento*. Comprometidos desde mediados de los noventa para modernizar el material de los ejércitos y considerados como los puntales del modelo futuro de fuerzas armadas de la *Revisión Estratégica de la Defensa* de 2003, estos programas han lastrado el planeamiento militar e hipotecado las cuentas futuras del Ministerio de Defensa. Además de este elemento estructural, la crisis económica fue el factor coyuntural que condicionó la marcha de los dos últimos ciclos de planeamiento y acabó motivando el fracaso de este modelo cuya aplicación en nuestro país fue más formal que real. Con ello, las hipótesis que guiaban este artículo han sido validadas.

Precisamente, las lecciones identificadas de estos tres ciclos y la toma de conciencia de la insostenibilidad del planeamiento de la defensa nacional fueron los elementos que motivaron la aprobación de una norma reguladora en el año 2015. Aunque sus efectos preliminares se observarán cuando concluya el primer ciclo en 2022, parece que este nuevo modelo pretende racionalizar el planeamiento de la defensa integrando las vertientes organizativa y humana de la capacidad militar, reforzando la figura del JEMAD como figura central del proceso, desligando las capacidades de los sistemas de armas, logrando un marco financiero estable

que permita generar y mantener las capacidades e integrando el sostenimiento de unos sistemas cuyo diseño, recepción, pago y ciclo de vida puede dilatarse durante medio siglo.

En este sentido, teniendo en cuenta que el primer ciclo de planeamiento al amparo de la OM 60/2015 comenzará a lo largo de 2017, el artículo terminará realizando un conjunto de prescripciones que podrían mejorar el planeamiento de la defensa nacional:

- El *Objetivo de Fuerza a Largo Plazo* como base para la definición, orientación y priorización de las capacidades a desarrollar. Derivado del *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas* y de la *Directiva de Planeamiento Militar*, este trabajo debe ser el resultado de un estudio multidisciplinar sobre el entorno operativo futuro, los escenarios de actuación, el catálogo de misiones a realizar y el nivel de riesgo a asumir. Ello dotaría al Ministerio de Defensa con una visión coherente e integral de la fuerza conjunta a largo plazo y podría servir como referencia para el planeamiento militar y de recursos humanos, materiales y financieros a corto y medio plazo. También sería deseable que este objetivo ofreciera un conjunto de orientaciones en materia de innovación militar para orientar la I+D+i industrial<sup>28</sup>
- El planeamiento debe incorporar criterios de viabilidad y sostenibilidad a largo plazo para estrechar la relación entre las capacidades identificadas y el escenario económico previsible a medio

<sup>27</sup> Al igual que otros países de nuestro entorno, España no integrará estos vehículos en la orgánica de las unidades sino que los utilizará para despliegues internacionales como solución interina - y más adelante complementaria - a la espera de la recepción de los nuevos vehículos 8x8.

<sup>28</sup> Precisamente, la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) del Ministerio de Defensa ha lanzado una iniciativa equivalente (Subdirección General de Planificación, Tecnología e Innovación, 2015). No obstante, podría argumentarse que los requerimientos allí propuestos están vinculados con la pasada *Revolución en los Asuntos Militares* y no las tecnologías futuras que, como la robótica, guía remota, visualización, biotecnología, miniaturización, computación avanzada, *big data* o impresión 3D, orientarán los desarrollos en defensa para las próximas décadas (Colom, 2016a: 262-81). Además, a diferencia del LRDDP estadounidense que colabora con la *Agencia de Proyectos Avanzados de Defensa* (DARPA) y el sector civil para identificar capacidades futuras y guiar la I+D+i en defensa, este documento ofrece un catálogo de programas y propuestas cerrado y con un plan de acción excesivamente encorsetado que deriva de las capacidades específicas ya identificadas previamente.

y largo plazo<sup>29</sup> Este análisis permitiría modular la entidad y volumen de fuerzas, el catálogo de capacidades, su alistamiento o el nivel de ambición óptimos para la consecución de los objetivos de la defensa nacional. Además, también serviría para exponer al poder político los efectos en materia de riesgos operativos, de brecha de capacidades, menor operatividad o sobreesfuerzo militar de los distintos escenarios financieros<sup>30</sup>.

- Los criterios industriales y tecnológicos deben integrarse desde el inicio del planeamiento. Ello podría apoyar el impulso de una industria nacional capaz de proporcionar las capacidades estratégicas que precisen nuestras fuerzas armadas y configurar un sector industrial autónomo y competitivo a nivel internacional (Hartley, 2011). Bien ejecutada, la dinamización del sector permitiría superar la tradicional concepción proteccionista de la industria militar, minimizando tanto el riesgo de que los materiales desarrollados tengan una difícil colocación en el mercado exterior como que los intereses industriales condicionen la definición de capacidades o la adquisición de materiales<sup>31</sup>

<sup>29</sup> A principios de 2017 se confirmó oficialmente el interés de nuestro país por el controvertido cazabombardero *F-35 Lightning II* para reemplazar a los *Harrier* que están llegando al final de su vida operativa (Pardo y Cruz, 2017). Teniendo en cuenta que no existe ningún otro avión STOVL en el mercado y que cada *F-35B* adquirido por Estados Unidos tiene un coste aproximado de 121M€, cualquier decisión tendrá importantes efectos sobre la defensa nacional: hipotecar las cuentas futuras del Ministerio de Defensa para dotarse de un avión que todavía no ha satisfecho todas las expectativas y que previsiblemente será superado en las próximas décadas por sus homólogos no-tripulados o descartar la capacidad de ataque embarcado de la Armada.

<sup>30</sup> No se trata solamente de integrar en el planeamiento de la defensa la sostenibilidad de los sistemas de armas sino de toda la fuerza conjunta para así modular su entidad, catálogo de capacidades y garantizar su operatividad.

<sup>31</sup> Paradójicamente, mientras el Ministerio de Defensa intenta hallar fórmulas para gestionar la deuda acumulada de los PEA anteriores, en 2015 arrancó un nuevo ciclo de inversiones por valor de 10.000M€ para reemplazar los sistemas de armas más antiguos y apoyar a la industria de defensa nacional (5 fragatas *F-110* por un valor de 4.000M€, 350-400 vehículos 8x8 por 1.000-1.500M€, 3 tanqueros *4-330.MRTI* por 800 millones, 4 drones *Reaper* con dos instalaciones terrestres por 200-300M€ y la refinanciación del submarino *S-80* (González, 2014a). Quizás sería conveniente que las inversiones estas inversiones realizadas sin haberse resuelto los problemas estructurales que afectan tanto la programación militar como la financiación de los grandes programas sean reevaluadas y priorizadas en base a necesidades, ambiciones y previsiones de la fuerza conjunta y no a motivos de índole industrial.

- El catálogo genérico de capacidades militares debe identificarse en base a criterios estratégicos, consideraciones sobre el entorno operativo futuro, las necesidades de seguridad de nuestro país y el *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas*, publicado este pasado marzo (EMAD, 2017). Una vez identificado, éste deberá detallarse —estableciendo las capacidades específicas y proponiendo los requerimientos en términos de Material, Infraestructuras, Recursos humanos, Adiestramiento, Doctrina y Organización— y priorizarse en base a criterios operativos, industriales, tecnológicos, económicos o de gestión del personal para determinar qué necesidades deben afrontarse y en qué momento del ciclo.
- La eficaz implementación de este modelo de planeamiento requiere el desarrollo de herramientas, métodos, métricas e indicadores que permitan analizar los escenarios futuros y sus potenciales efectos sobre los entornos operativos y la configuración de la fuerza conjunta; valorar su coste en términos humanos, económicos y materiales; evaluar el progreso en la generación de capacidades y estimar los costes vinculados con la obtención de las mismas (Melese, 2015).

En conclusión, a pesar de que el sistema de planeamiento por capacidades ofrece infinitas ventajas respecto al estilo tradicional, será necesario que en los sucesivos ciclos de planeamiento realizados al amparo de la OM 60/2015 sus responsables comprendan las peculiaridades y complejidades de este sistema, definan los objetivos, los planes y las capacidades desde una óptica conjunta, colaborativa y fundamentada en escenarios futuros o realicen varios cambios orientados a mejorar la flexibilidad del planeamiento y garantizar la sostenibilidad de la fuerza. También sería conveniente que contaran con expertos civiles que brinden una visión externa, independiente e informada del proceso y puedan auditar externamente los procesos y los productos. Igualmente, sería preciso reevaluar los niveles de ambición y no usarlos para predefinir las capacidades necesarias con el objeto de no adulterar el proceso de planeamiento y evitar la creación de brechas

entre expectativas y capacidades y estrechar los vínculos entre las áreas de capacidad, las prioridades de adquisición de armamento y material o los planes a medio y largo plazo de personal.

No obstante, ningún planeamiento de la defensa podrá tener éxito si no existe una estabilidad presupuestaria y una estructura financiera que proporcionen al Ministerio de Defensa un marco económico estable que podría conseguirse mediante la promulgación de una ley de programación y financiación

militar. Quizás por ello es tan relevante la declaración de la ministra Cospedal de intentar promover, durante la actual legislatura, una Ley de Estabilidad y Sostenimiento de las Fuerzas Armadas que garantice la financiación de los programas militares. Solamente si existe un marco presupuestario estable se podrá avanzar en el proceso de transformación militar y dotar a nuestras fuerzas armadas de las capacidades y los recursos más adecuados para satisfacer los retos presentes y futuros de la defensa nacional.

## Bibliografía

- Alcázar, A. (2010): “El planeamiento de la defensa”, *Ejército de Tierra*, Núm. 833, pp. 82-87.
- Angelis, D. y Nussbaum, D. (2015): “Cost Analysis”, en: Melese, F. et al. (eds.): *Military Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice*, Londres, Routledge.
- Arteaga, F. y Fojón, E. (2008): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Arteaga, F. (2013): *La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- A.V.S. (2010, 27 de octubre): “Constantino Méndez: La capacidad tecnológica de España no ha tenido reflejo en la gestión de programas”, *Infodefensa* [en línea] <http://www.infodefensa.com/es/2010/10/28/noticia-constantino-mendez-la-capacidad-tecnologica-de-espana-no-ha-tenido-reflejo-en-la-gestion-de-programas.html>
- Balasevicious, T. (2016): “Is It Time To Bring Back Threat-Based Planning?”, *Security Matters*, num. 12, 4-10.
- Calderón, J., (2014, 28 de enero): “El desafío del JEMAD: “duplicar la ambición” con una Fuerza Conjunta de 67.000 militares”. *One Magazine* [en línea] <http://www.onemagazine.es/noticia/16453/nacional/el-desafio-del-jemad:-duplicar-la-ambicion-con-una-fuerza-conjunta-de-67.000-militares.html>
- Colom, G. (2016a): *De la Compensación a la Revolución: la configuración de la política de defensa estadounidense contemporánea (1977-2014)*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- (2016b): “Transforming the Spanish Military”, *Defence Studies*, Vol. 16 num. 1, 1-18.
- (2015): “Rumsfeld Revisited: la Tercera Estrategia de Compensación estadounidense”, *UNISCI Journal*, núm. 38, 69-88.
- (2012): “Luces y Sombras en la transformación militar de la Alianza Atlántica”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 27, 1-17. (2011): “El proceso de planeamiento de la Defensa Nacional”, *Revista General de Marina*, Vol. 206 núm. 5, 833-42.
- (2008): *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Colom, G. y Orozco, A. (2014): “La evolución de la política de defensa española a través de las directivas de defensa nacional”, en: Cátedra Cervantes: *Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*, Jaca: Ministerio de Defensa, 369-76.
- Cortés, H. (seudo.) (2009): “Transformación y nuevos vehículos. En torno a los nuevos vehículos blindados especiales del Ejército de Tierra: LMV Lince y MRAP RG-31”, *Grupo de Estudios Estratégicos* [en línea] [www.gees.org/articulos/transformacion\\_y\\_nuevos\\_vehiculos\\_en\\_torno\\_a\\_los\\_nuevos\\_vehiculos\\_blindados\\_especiales\\_del\\_ejercito\\_de\\_tierra\\_lmv\\_lince\\_y\\_mrap\\_rg\\_31\\_6491](http://www.gees.org/articulos/transformacion_y_nuevos_vehiculos_en_torno_a_los_nuevos_vehiculos_blindados_especiales_del_ejercito_de_tierra_lmv_lince_y_mrap_rg_31_6491).
- Davis, P. y Finch, L. (1993): *Defense Planning for the Post-Cold War Era: Giving Meaning to Flexibility, Adaptiveness, and Robustness of Capability*, Santa Monica, RAND Corporation.
- Davis, P. (2014): *Analysis to Inform Defense Planning Despite Austerity*, Santa Monica: RAND Corporation.
- (2002): *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*, Santa Monica, RAND Corporation. Department of Defense (2014, 3 de diciembre):

- Long Range Research & Development Plan Request for Information* [en línea] [http://www.defenseinnovationmarketplace.mil/resources/LongRangeResearchandDevelopmentPlanRFI\\_Final.pdf](http://www.defenseinnovationmarketplace.mil/resources/LongRangeResearchandDevelopmentPlanRFI_Final.pdf)
- (2001): *Quadrennial Defense Review*, Washington DC, U.S. Government Printing Office.
- Estado Mayor de la Defensa (2017): *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas*, Madrid, Ministerio de Defensa.
- (2008): *Fuerzas Armadas españolas: mejorando la eficacia operativa*, Madrid, Ministerio de Defensa.
- Farrell, T., Rynning, S. y Therriff, T. (2013): *Transforming Military Power since the Cold War: Britain, France, and the United States, 1991-2012*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Flowers, J. (2002): *NATO's Defense Capabilities: a Strategic Analysis*, Carlisle Barracks, U.S. Army Strategic Studies Institute.
- Fonfria, A. (2015): "La adquisición de sistemas y su financiación: problemas y algunas soluciones", *Cuadernos de Estrategia*, núm. 175, 187-216.
- (2013): "El gasto de defensa en España: una nota metodológica", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 1, 177-198.
- Franco, M.A. (2014): "De las Directivas de Defensa Nacional a la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional: tendencia a la integración de capacidades cívico-militares en el ámbito marítimo", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 3, 1-38.
- Gadea, D. y Montañés, A. (2001): "An analysis of defence spending in Spain: A long-run approach", *Defence and Peace Economics*, Vol. 12 num. 5, 369-393.
- García, J.M. (2006): "El planeamiento por capacidades", *Revista Española de Defensa*, núm. 220, 38-43.
- González, M. (2016, 14 de julio): "El Constitucional anula decretos leyes multimillonarios para armamento", *El País* [en línea] [http://politica.elpais.com/politica/2016/07/14/actualidad/1468506673\\_983664.html](http://politica.elpais.com/politica/2016/07/14/actualidad/1468506673_983664.html)
- (2014a, 27 de octubre): "Defensa invertirá casi 10.000 millones en nuevos programas de armamento", *El País* [en línea] [http://politica.elpais.com/politica/2014/10/26/actualidad/1414338976J\\_46519.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/10/26/actualidad/1414338976J_46519.html)
- (2014b, 6 de enero): "Solo el 10% del Ejército, listo para combatir", *El País* [en línea] [http://politica.elpais.com/politica/2014/01/05/actualidad/1388947073\\_653146.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/01/05/actualidad/1388947073_653146.html)
- Hartley, K. (2011): *The Economics of Defence Policy: a New Perspective*, Londres, Routledge.
- Hays, P., Vallance, B. y Van Tassell, A. (eds.) (1997): *American Defense Policy*, Baltimore, John's Hopkins University Press.
- Hernández, V. (2012): "Entrevista al Almirante Fernando García Sánchez, JEMAD", *Revista Española de Defensa*, núm. 288, 6-10.
- Joint Chiefs of Staff (2016): *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington DC: U.S. Government Printing Office.
- Kelly, T. et al. (2011): *The U.S. Combat and Tactical Wheeled Vehicle Fleets*, Santa Monica, RAND Corporation.
- Kent, G. (1989): *A Framework for Defense Planning*, Santa Monica: RAND Corporation.
- Krepinevich, A. y Watts, B. (eds.) (2015): *The Last Warrior: Andrew Marshall and the Shaping of Modern American Defense Strategy*, Nueva York, Basic Books.
- Larsen, K. y Hákenstad, M. (2012): *Long-term defence planning: A comparative study of seven countries*, Oslo: Oslo Files on Defence and Security.
- Lippitz, M., O'Keefe, S., y White, J. (eds.) (2008): *Keeping the Edge: Managing Defense for the Future*, Cambridge, Preventive Defense Project.
- Longhurst, K. (2000): "The Concept of Strategic Culture", en: Kummel, G. y Prüfert, A. D. (eds.), *Military Sociology: the Richness of a Discipline*, Baden-Baden, Nomos, 301-310.
- Mahnken, T. (ed.) (2012): *Competitive Strategies for the 21<sup>st</sup> Century: Theory, History, and Practice*, Stanford, Stanford University Press.
- (1999): "Uncovering Foreign Military Innovation", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 22 num. 4, 26-54.
- Melese, F. et al. (eds.) (2015): *Military Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice*, Londres, Routledge.
- Muñiz, A. (2012, 1 de agosto): "La crisis económica amenaza a la seguridad nacional", *Público* [en línea], <http://www.publico.es/espana/crisis-economica-amenaza-seguridad-nacional.html>
- NATO Strategic Commanders (2004): *Strategic Vision, the Military Challenge*, Bruselas, NATO Public Information Office.
- Navazo, B. (2013): *El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada*, Documento de Trabajo 72/2013, Madrid, Fundación Alternativas.
- O'Donnell, M. (ed.) (2012): *The Implications of Military Spending Cuts for NATO's Largest Members*, Washington DC, Brookings.
- O'Hanlon, M. (2013): *The Science of War: Defense Budgeting, Military Technology, Logistics and Combat Outcomes*, Princeton, Princeton University Press.
- Ortega, J. (2008): *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Pardo, P. y Cruz, M. (2017, 12 de marzo): "España estudia comprar a EEUU el cazabombardero más moderno y más caro", *El Mundo* [en línea] <http://www.elpais.com>

- elmundo.es/espana/2017/03/12/58c460fbe2704ee6678b45fe.html
- Perdices, J. (2014, 26 de marzo): “Hacia otro planeamiento de la defensa”, *Observatorio PSyD* [en línea] <http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/hacia-otro-planeamiento-de-la-defensa.htm>
- Pérez, F. (2016): *El gasto de defensa en España 1946-2015*, Madrid: Ministerio de Defensa.
- Pérez-Forniés, C; Cámara, N. y Gadea, D. (2014): “Cyclical Properties of Spanish Defence Expenditure”, *Defence and Peace Economics*, Vol. 25 num. 1, 7-22.
- Pietrucha, M. (2015, 5 de agosto): “Capability-Based Planning and the Death of Military Strategy”, *UNSI News* [en línea] <https://news.usni.org/2015/08/05/essay-capability-based-planning-and-the-death-of-military-strategy>
- Ricks, T. (2015, 5 de enero): “The long, slow death of capabilities-based planning”, *Foreign Policy* [en línea] <http://foreignpolicy.com/2015/01/05/the-pentagoner-the-long-slow-death-of-capabilities-based-planning/>
- Rumsfeld, D. (2002): “Transforming the Military”, *Foreign Affairs*, vol. 81 num. 3, 20-32.
- Secretario de Estado de Defensa (2011): *Evaluación de los programas especiales de armamento*, Madrid, Ministerio de Defensa.
- Segovia, Carlos (2016, 16 de julio): “Defensa mantiene encerrados 12 aviones Eurofighter en la base de Albacete para no subir el déficit”, *El Mundo* [en línea] <http://www.elmundo.es/economia/2016/07/16/5789400be5fdea48058b45ff.html>
- Spiegeleire, S. (2011): “Ten Trends in Capability Planning for Defence and Security” *RUSI Journal*, Vol. 156 num. 5, 20-28. Subdirección General de Planificación, Tecnología e Innovación (2015): *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID-2015)*, Madrid, Dirección General de Armamento y Material.
- Tagarev, T. (2009): “Capabilities-based Planning for security sector transformation”, *Information & Security*, Vol. 24 num. 4, 27-35.
- Tellis, A. et al. (2000): “Measuring Military Capability”, en: *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 133-176.
- Troxell, J. (2001): “Force Planning and U.S. Defense Policy”, en: Cerami, J. y Holcomb, J.: *U.S. Army War College Guide to Strategy*, Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute, 157-178.
- Valiño, A. (2001): “Defence spending in Spain”, *Defence and Peace Economics*, Vol. 12 num. 5, 395-415.
- W.A.A. (2014): *Capacidades futuras de las Fuerzas Armadas*, Monografía de la ESFAS núm. 140, Madrid, Ministerio de Defensa.
- (1991): *Consecuencias de la reducción de arsenales militares negociados en Viena. Amenaza no compartida*, Cuadernos de Estrategia núm. 25, Madrid, Ministerio de Defensa.
- Walker, S. (2005): *Capabilities-Based Planning - How it is Intended to Work and Challenges to its Successful Implementation*, Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute.