

LECCIONES IDENTIFICADAS Y NUEVOS CONDICIONANTES PARA EL PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL

Guillem COLOM PIELLA
Doctor en Seguridad Internacional

El planeamiento de la defensa por capacidades



ESDE el final de la Guerra Fría, el planeamiento de la defensa ha experimentado grandes cambios. El más importante supuso la sustitución del planeamiento tradicional por amenazas por el planeamiento por capacidades.

Adoptado por Estados Unidos en 2001 para adecuar su arquitectura de seguridad al mundo de la Posguerra Fría y orientar su transformación militar, el planeamiento por capacidades fue implementándose progresivamente entre los aliados. Nuestro país no fue una excepción: para apoyar la conversión, ajustar el planeamiento nacional con los ciclos aliados y europeos, reforzar la centralidad del JEMAD y

resolver las disfunciones provocadas por los patrones anteriores, España adoptó este modelo con la emisión de la Orden Ministerial 37/2005, del 30 de marzo, por la que se regula el proceso de planeamiento de la Defensa (1).

(1) Aunque esta norma asumía *de facto* el nuevo marco normativo que se establecería pocos meses después con la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, para adecuarla al marco legal vigente se estableció una disposición adicional única que todavía contenía el Plan Estratégico Conjunto como culminación del ciclo de planeamiento. Por otro lado, para conocer con más detalle el funcionamiento y características del modelo de planeamiento de la Orden Ministerial 37/2005, véase: COLOM, Guillem (2011): «El proceso de planeamiento de la Defensa Nacional». REVISTA GENERAL DE MARINA, 206 (5), pp. 833-42.

Lecciones del planeamiento 2005-2015

Al amparo de la Orden Ministerial 37/2005 se realizaron tres ciclos de planeamiento (2005-2008, 2009-2012 y 2013-2016). Estos permitieron avanzar en la concepción conjunta de las Fuerzas Armadas planteada en la Ley Orgánica 5/2005 y ampliada en reglamentos posteriores, introducir condicionantes operativos y estratégicos en la generación de capacidades o concebir su desarrollo de manera integral. También contribuyeron al desarrollo del modelo de Fuerzas Armadas trazado por la *Revisión Estratégica de la Defensa* (RED) (2), mejorar la gestión de los recursos y ajustar los ciclos nacionales, aliados y europeos. Sin embargo, su efectividad quedó comprometida por varios elementos. Entre ellos destacan la secuencialidad del planeamiento (que complicaba y restaba flexibilidad al proceso), la falta de liderazgo estratégico durante el período 2008-2011 (ralentizando la transformación) o la centralidad otorgada al material (situando en un plano secundario otros componentes de la capacidad militar). También la imposibilidad de integrar el ciclo de vida de los nuevos sistemas (impidiendo programar los recursos necesarios para su funcionamiento) o la carencia de métodos y métricas de análisis (limitando la efectividad del planeamiento) (3). Pero fueron los condicionantes externos del proceso —los compromisos de gasto contraídos durante el ciclo modernizador 1996-2008, el modelo de financiación de los grandes programas y no haber previsto su ciclo de vida, la estructura de gastos del Ministerio de Defensa o la pasada crisis económica— los factores que explican la parálisis de este modelo y su posterior revisión en 2015.

Mientras entre 1996 y 2008 las partidas dedicadas a modernizar el material alcanzaron los 11.000 millones de euros, se suscribieron contratos por valor de 36.500 millones (4). De estos, 27.000 correspondían a los Programas Especiales de Armamento (PEA) (5), para los cuales el Ministerio de

(2) En sentido estricto, la transformación arrancó en 2004 para apoyar la consecución del modelo futuro de Fuerzas Armadas definido en la RED. De hecho, sus requerimientos básicos y capacidades críticas —que emulaban las características aliadas— se convertirían (exceptuando la Acción del Estado, que se introduciría formalmente poco después) en las áreas de capacidad que continúan guiando, con pequeños cambios e inclusiones (como es la preparación), el planeamiento nacional.

(3) COLOM, Guillem (2017): «Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16)». *Papeles de Europa*, 30 (1), pp. 47-68.

(4) Dirección General de Armamento y Material (2008): *Plan Director de Armamento y Material 2008*. Madrid: Ministerio de Defensa.

(5) Justificados por necesidades político-estratégicas (la defensa nacional y la armonización de capacidades con la OTAN y UE), económicas (su coste de adquisición) e industriales (desarrollo tecnológico nacional y carga de trabajo al sector), su financiación se realizaría con un sistema de pagos aplazados con anticipos industriales. Este se basaría en la concesión de préstamos sin interés para el desarrollo del sistema, el pago al contratista del material con

Industria anticipó 15.000 millones a los fabricantes para su desarrollo, y el Ministerio de Defensa preparaba un calendario de pagos que obligaría a dedicar el 80 por 100 de los fondos para la modernización del material hasta 2025 (6). Condicionado al incremento sostenido del gasto y favorecido por la venta de instalaciones militares en desuso, este modelo permitía mantener el presupuesto (especialmente las partidas dedicadas a inversiones), artificialmente bajo. Aunque debería haberse sustituido cuando aumentara la liquidez del Ministerio de Defensa, ningún gobierno lo hizo porque requería incrementar el gasto militar y sufrir los costes políticos. Se congeló el problema y se pasó la responsabilidad a sus sucesores, hasta que se produjo la tormenta perfecta: la entrega de varios sistemas en el arranque de la crisis económica (7).

Además, estos programas, que experimentarían importantes sobrecostes, se adquirieron sin valorar su sostenimiento ni estimar su ciclo de vida. Aunque necesarios porque reemplazaban a otros materiales obsoletos o contribuían a la obtención de nuevas capacidades (8), muchos de estos PEA parecían responder más a consideraciones industriales —el impulso de la industria nacional, la provisión de puestos de trabajo, la participación en consorcios europeos o la negociación de contrapartidas industriales— que a razones militares y acabaron por hipotecar las cuentas futuras del Ministerio de Defensa (9).

El arranque de la crisis, la reducción del gasto militar y la no disponibilidad de crédito motivaron el impago de las facturas de 2010 y 2011, obligaron a renegociar el calendario de pagos y a aprobar créditos extraordinarios para

fondos de Defensa y la posterior devolución de los anticipos. En este sentido, el pago de los PEA por parte del Ministerio de Defensa se realiza a lo largo de un amplio período de tiempo. A medida que se van superando hitos en el desarrollo de los programas y se realizan entregas, estas se abonan de forma que las empresas reintegran al Tesoro Público los créditos concedidos y se quedan con el margen acordado. Entre 1996 y 2008, se establecieron diecinueve PEA.

(6) ARTEAGA, Félix, y FOJÓN, Enrique (2008): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: IUGM, pp. 383-84; Tribunal de Cuentas (2016): *Informe de fiscalización de la financiación extraordinaria de los Programas Especiales de Armamento y Material para las Fuerzas Armadas, ejercicios 2012, 2013 y 2014*. Informe 1.155. Téngase en cuenta que, si bien la crisis económica obligó a renegociar los calendarios de pago hasta 2030, el ciclo modernizador iniciado en 2018 ha vuelto a dilatar los pagos de los primeros BAM, los CL-415, las F-100 y los primeros NH-90 (Consejo de Ministros de 7 de septiembre de 2018).

(7) CALVO, Carlos (2011): «La financiación de la defensa. Adecuación de nivel de ambición y recursos». *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 82.

(8) Sin embargo, también es cierto que muchas de las adquisiciones procedían de necesidades identificadas en la década de 1980 y no experimentaron ninguna revisión sobre su adecuación al entorno estratégico actual; estos materiales reemplazaban a otros equipos obsoletos y contribuían a los objetivos de capacidad planteados por la OTAN y la UE.

(9) Secretario de Estado de Defensa (2011): *Evaluación de los Programas Especiales de Armamento*. Madrid: Ministerio de Defensa.

satisfacer la deuda acumulada (10). También se propuso reducir las opciones de compra o poner en venta varios sistemas para ahorrar en adquisición y ciclo de vida (11), e incluso no aceptar la entrega de aviones ya construidos para no hacer frente a su reembolso (12). Coincidiendo con la recuperación económica y la declaración de nulidad de los créditos extraordinarios, desde 2017 el presupuesto de Defensa ha aumentado más de un 30 por 100 para sufragar el pago de las deudas pendientes, que no serán reintegradas hasta 2031.

Finalmente, la crisis económica paralizó este modelo de planeamiento. Mientras el primer ciclo (2005-2008) había arrancado con un presupuesto de 6.991 millones de euros y terminó con 8.494, el segundo (2009-2012) empezó con 8.256 millones y se completó con 6.316, y el tercero (2013-2016) partió con 5.397 y acabó con 5.787 (13). El recorte del gasto militar (las partidas dedicadas al sostenimiento se redujeron en un tercio y las inversiones cayeron a la mitad), la reducción de los fondos destinados a misiones internacionales (financiados al margen del presupuestos, servían para complementar otras partidas), la dificultad para satisfacer los pagos de los programas armamentísticos, la reducción del volumen de fuerzas o la imposibilidad de disponer de un marco estable para programar los recursos y presupuestar los medios impidieron la ejecución del segundo ciclo de planeamiento y obligaron a replantear el tercero.

Asumiendo el marco fijado por la *Directiva de Defensa Nacional 1/2012*, que proponía racionalizar las estructuras de defensa, impulsar la transformación y priorizar la disuasión, la defensa, los despliegues en defensa del interés

(10) Tramitados como reales decretos-ley, estos créditos fueron considerados nulos por el Tribunal Constitucional en 2016 porque los pagos podían calendarizarse y debían tramitarse vía presupuestos. Aunque su anulación no tuvo efectos económicos para las empresas, obligó al ejecutivo a incrementar el presupuesto de Defensa para integrar el pago de los PEA. Esta decisión fue avalada por el Tribunal de Cuentas, instando también a proporcionar un marco estable para su financiación, clarificar las modificaciones presupuestarias o realizar previsiones de gasto más realistas.

(11) Se propuso reducir de 87 a 73 los *EF-2000* y cancelar la serie *Tranche 3B*, comprar 22 *NH-90* equipados de los 45 iniciales en su configuración básica, adquirir 18 de los 24 *Tigre* y cancelar la modernización de los HAP al estándar HAD, reducir la segunda serie de *Pizarro* de 190 a 117, vender 13 de los 27 *A-400M*, así como un número indeterminado de *Leopard IIE*, posponer la compra de la segunda fase de los buques de acción marítima, reducir a tres los submarinos *S-80* y dar de baja el portaviones *Príncipe de Asturias* (comparecencia del SEDEF en la Comisión de Defensa del Congreso, 24 de mayo de 2013).

(12) Tribunal de Cuentas, *op. cit.*, p. 47.

(13) No obstante, recuérdese que el gasto presupuestado dista mucho del ejecutado. Por ejemplo, mientras el presupuesto inicial de 2005 fue de 6.991 millones de euros, el gasto consolidado ascendió a 7.892 millones; o cuando en 2012 se presupuestaron 6.316 millones, se ejecutaron 9.066 (incluyendo el crédito extraordinario de 1.782 millones para pagar los PEA). Además, para conocer el gasto total de Defensa deben incluirse otras partidas presupuestarias.



Buque de acción marítima *Meteoro*. (Foto: Armada).

nacional y la provisión de apoyo a las autoridades civiles, el ciclo 2013-2016 sufrió grandes cambios. Se simplificaron los procedimientos para adelantar la programación, se identificaron las vulnerabilidades para determinar los riesgos a asumir, se trazaron los objetivos militares para establecer la disponibilidad de la Fuerza, se definieron las capacidades críticas para priorizar los recursos y se fijó un objetivo de fuerzas que guiara la estructura militar. En consecuencia, el planeamiento por capacidades dejó paso al planeamiento por objetivos (14).

Además de anteponer los recursos para mantener aquellas capacidades vitales en apoyo de los objetivos fijados por la *Directiva de Defensa Nacional I/2012* (mermando la operatividad de las capacidades no esenciales), dar de baja sistemas (como la retirada prematura del portaviones *Príncipe de Asturias*), inmovilizar medios (como vehículos mecanizados) para sostener los nuevos materiales o los intentos para reducir la estructura de fuerzas, se propuso organizar toda la estructura militar en una Fuerza Conjunta. Presentada en 2014 y compuesta por 120.000 efectivos (67.000 desplegados o en

(14) TORRES, Vicente (2014): «Capacidades en la estructura y entorno conjunto», en *Capacidades futuras de las Fuerzas Armadas*. Monografía de la ESFAS, 140. Madrid: CESEDEN, pp. 39-88.

misiones permanentes y 53.000 en labores de apoyo) (15), esta Fuerza sirve para guiar el planeamiento, determinar capacidades, fijar competencias de personal y orientar —junto con los hallazgos del *Entorno Operativo 2035* o el *Objetivo de Fuerza a Largo Plazo*— la transformación (o adaptación) militar (16).

La experiencia adquirida por estos ciclos, unida a los problemas vinculados con la gestión de los programas, el sostenimiento de los materiales o la viabilidad financiera de las Fuerzas Armadas, aconsejaron redefinir el planeamiento.

El planeamiento actual

Codificado en la Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa, este modelo pretende «... diseñar unas Fuerzas Armadas sobre la base de unas capacidades eficaces y sostenibles sustentadas en un equilibrio entre el Concepto de Empleo, la Estructura y la Financiación» (17). Para ello, esta norma simplifica los procedimientos (eliminando hitos intermedios y concurrencias entre las autoridades de planeamiento), reduciendo su secuencialidad (integrando el planeamiento militar con el planeamiento de recursos), estabilizando su ejecución (ampliando los ciclos de cuatro a seis años) o calendarizando su inicio (desligándolo así de los vaivenes políticos). También reforzando la centralidad del JEMAD (cuyos planes conjuntos guiarán la elaboración de las propuestas específicas), optimizando la gestión de los recursos (integrando los criterios estratégicos, operativos, industriales, humanos y financieros desde el arranque del proceso).

En este sentido, tomando la transformación como principal referente del planeamiento (18), este proceso se desarrolla de la siguiente manera: a dife-

(15) Estos 67.000 efectivos se dividen en 15.000 soldados rápidamente desplegados, 40.000 en distintas fases de alistamiento y 12.000 para misiones permanentes (ciberdefensa, seguridad marítima, defensa aérea, estados mayores o colaboración con autoridades civiles). A esta cifra se añaden 53.000 en labores de apoyo y 20.000 civiles, faltando los militares que ocupan destinos en la reserva y los incrementos que podrán producirse hasta el techo legal de 130.000 efectivos.

(16) Estado Mayor de la Defensa (2018): *PDC-01(A) Doctrina para el empleo conjunto de las Fuerzas Armadas*. Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 57-59.

(17) Estado Mayor de la Defensa, *op. cit.*, p. 52.

(18) La doctrina vigente la define como «... un proceso de innovación que, dirigido por el JEMAD, sostenido en el tiempo y dotado de los recursos humanos, materiales y financieros, permite adaptar las capacidades militares a la evolución previsible de los escenarios de empleo y anticiparse a los retos estratégicos futuros» (ibídem, p. 55). Sin embargo, el *Entorno Operativo 2035* propone la adaptación —entendida como la capacidad de cambio para sobrevivir en un

rencia de los modelos anteriores de carácter cuatrienal y que empezaban con una *Directiva de Política de Defensa* que proporcionaba el marco político del planeamiento (19), este tiene una duración sexenal y comienza con el *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas*. Elaborado por el JEMAD, este documento fija la estrategia militar y sirve para que la SEDEF y la SUBDEF elaboren sus previsiones tecnológicas, industriales, financieras y de personal. Junto con la programación del ciclo anterior y del planeamiento operativo, estas permiten elaborar la *Directiva de Planeamiento Militar* con la que arrancan los planeamientos de fuerzas y operativos. Los planeamientos, militar y de recursos, desembocan en el *Objetivo de Capacidades Militares*, que fija las que se han de desarrollar, su contribución al logro de los objetivos de defensa y un *Objetivo de Fuerza a Largo Plazo* para orientar las necesidades a largo plazo y orientar la obtención de capacidades a medio y corto (20). Si el ministro aprueba el *Objetivo de Capacidades Militares*, se procede a la programación de los recursos. Desde la presentación del *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas* a la aprobación del *Objetivo de Capacidades Militares* transcurren dos años, siendo los seis restantes —cuatro del ciclo en curso y los dos primeros del nuevo ciclo— de ejecución. Sin embargo, podría decirse que el primer ciclo realizado al amparo de esta norma fue de transición: arrancó sin una nueva *Directiva de Defensa Nacional* que aportara el marco político, sin un escenario económico que le dotara de realismo y sin que el liderazgo político ratificara el *Objetivo de Capacidades Militares* que impidió la ejecución del ciclo. Con la publicación de la *Directiva de Defensa Nacional 2020* arrancará un nuevo ciclo que, «... enraizado en la Ley de Seguridad Nacional de 2015 y la Estrategia Nacional de Seguridad de 2017» (21), se dilatará hasta

entorno cambiante— y no la transformación como pilar del planeamiento (Estado Mayor de la Defensa, 2019): *Entorno Operativo 2035*. Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 69-70). No obstante, aunque no parece hacer referencia al concepto como tal, la *Directiva de Defensa Nacional 2020* habla de «... adaptación y transformación constantes». (Presidencia del Gobierno, Madrid: Ministerio de la Presidencia, p. 1).

(19) Sancionada por el ministro, esta directiva, que especificaba las líneas trazadas por la *Directiva de Defensa Nacional* servía para iniciar el ciclo de planeamiento. Sin embargo, la Orden Ministerial 60/2015 también plantea la posibilidad de que la emisión de una *Directiva de Defensa Nacional* modifique el ciclo en curso o motive el inicio de uno nuevo.

(20) Fundamentado en los hallazgos del *Entorno Operativo 2035*, este trabajo debe proporcionar una visión coherente de la Fuerza a largo plazo y orientar el desarrollo tecnológico para evitar que los intereses industriales condicionen la definición de capacidades. En este sentido, la nueva edición de la *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa* debería apoyar el desarrollo tecnológico en las tecnologías disruptivas y sus aplicaciones militares fijadas en el *Entorno Operativo 2035* (ibídem, p. 91).

(21) Presidencia del Gobierno: *op. cit.*, p. 1. Paradójicamente, aunque la Estrategia debería mantenerse hasta 2022, el Gobierno ha decidido revisarla, argumentando que el documento vigente no consideró los efectos de una pandemia como el COVID-19. Sin embargo, la Estrategia vigente considera las epidemias y las pandemias como desafíos a la seguridad.

2026. En cualquier caso, existen varios sucesos que a buen seguro condicionarán este y los siguientes ciclos de planeamiento.

Condicionantes presentes y futuros del planeamiento

Primero, el arranque de un nuevo ciclo modernizador. Después de varios años de barajar la necesidad de invertir entre 10.000 y 30.000 millones de euros para renovar los sistemas de armas más antiguos y proporcionar carga de trabajo a la industria de Defensa, en 2018 comenzó un nuevo ciclo inversor (22). Con un gasto inicial de casi 13.000 millones y un horizonte de aplicación hasta 2031, se empezarán adquiriendo cinco fragatas *F-110*, 348 VCR 8 x 8 *Dragón*, veintitrés helicópteros *NH-90*, se completará la serie de cuatro submarinos *S-80 Plus*, se modernizarán los cazas *Eurofighter* y los helicópteros *CH-47* y se obtendrá el derecho de uso durante 19 años de dos satélites de comunicaciones *Spainsat NG* (23). Todo indica que este nuevo ciclo modernizador continuará financiándose mediante el sistema de pagos aplazados con anticipos industriales, y su factura empezará a abonarse en 2022 con la entrega de los primeros materiales. Estos reintegros, por un valor estimado en 13.000 millones de euros, se dilatarán, como mínimo, hasta 2032 y se añadirán a la deuda pendiente del ciclo 1996-2008, y es probable que continúe con la compra de 20 *EF-2000* adicionales (de un posible total de 60) para reemplazar a los *F-18* del Programa CX, un buque de transporte logístico para el Ejército de Tierra, *A-330 MRTT*, *C-295 MPA*, helicópteros *H-135* o la renovación de la red de comunicaciones en combate. Sin embargo, las continuas prórrogas a los presupuestos de 2018 y la crisis económica que está surgiendo tras el COVID-19 pueden dilatar estas adquisiciones. En cualquier caso, recientemente se aprobó la construcción del buque de acción marítima de intervención subacuática (*BAM-IS*) y es probable que los *Typhoon*, los *A-330 MRTT*, los *C-295 MPA* y los *H-135* se obtengan a lo largo de 2021 (24).

(22) Estos PEA fueron aprobados en los Consejos de Ministros de 27 de julio, 7 de septiembre y 14 de diciembre de 2018.

(23) COLOM, Guillem (2019): «A new debt burden for Spain's defence planning». *The RUSI Journal*, 164 (7), pp. 32-41.

(24) Exceptuando los *Typhoon*, el resto de los programas —junto con la fase II del *Future Combat Air System* (FCAS), la financiación de los *NH-90*, el anticipo de los pagos del *A-400M*, el estudio de un entrenador para el FCAS o el desarrollo de los *Tigre MK-III* y los *E-Male*— procede del plan de choque acordado con *Airbus* el pasado julio para minimizar la pérdida de empleos y promover el sector de Defensa. Aunque se pretende utilizar una parte de los fondos europeos para garantizar su adquisición, es muy probable que el resto seguirá el modelo de prefinanciación industrial existente (comunicado conjunto Airbus-Gobierno de España, 30 de julio de 2020).

Estos materiales reemplazarán a medios obsoletos o que proceden de necesidades de hace décadas, por lo que su compra permitirá mantener o ampliar capacidades existentes pero no generar otras nuevas. Su adquisición se hará sin revisar las necesidades (25), algo que podría facilitar la liberación de fondos para otros programas potencialmente más necesarios en el futuro a costa de crear brechas de capacidad inmediatas. Paradójicamente, en un contexto regional cada vez más inestable, con países que se están dotando de capacidades estratégicas y con una revolución tecnológica en ciernes, no basta con reemplazar materiales obsoletos con otros similares para mantener capacidades. Nos encontramos ante una «dinámica de la Reina Roja». Sin embargo, suceda lo que suceda, el pago de estos materiales se dilatará hasta, como mínimo, la década de 2030 e hipotecará el grueso del capital disponible para inversiones y modernización.

Por otro lado, está la publicación *Entorno Operativo 2035*. Elaborada para apoyar el planeamiento a largo plazo, este trabajo permite cubrir *de facto* el vacío dejado por la *Revisión Estratégica de la Defensa* de 2003, cuyo horizonte de aplicación culminaba en 2015. Sin una revisión de este tipo que oriente la defensa a largo plazo, el *Entorno Operativo 2035* sigue el esquema del programa *Long-Term Military Transformation* aliado y del británico *Future Operating Environment 2035* para guiar el *Objetivo de Fuerza a Largo Plazo* del planeamiento de defensa (26).

Asumiendo un panorama internacional complejo, incierto y potencialmente peligroso por la confluencia de cambios físicos, humanos, económicos, sociopolíticos y militares (27), esta hoja de ruta plantea un entorno operativo en el que confluirá una amplia gama de actores que actuarán preferentemente en las zonas grises del conflicto, empleando tácticas híbridas, desplegando medidas anti-acceso y denegación de área (A2/AD) y explotando los dominios informativo, cognitivo y ciberespacial. En consecuencia, partiendo de los intereses de seguridad planteados en la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, y en la Ley Orgánica 5/2005, este trabajo establece los tres contextos operativos —defensa, disuasión, vigilancia prevención y respuesta; proyección de la estabilidad exterior, y seguridad y bienestar de la ciudadanía— que deberán satisfacer las Fuerzas Armadas

(25) Aunque no deseables, estas situaciones son normales en muchos países y puede explicarse por inercias burocráticas, la inflexibilidad de los procesos de adquisición, las luchas corporativas entre los ejércitos o los condicionantes industriales.

(26) Guiado por el *Entorno Operativo 2035* y enmarcado en la Orden Ministerial 60/2015, este trabajo, presentado junto con el *Objetivo de Capacidades Militares*, orienta las necesidades a largo plazo y apoya la obtención de las capacidades a medio. Sin embargo, la suspensión del ciclo 2016-22 también implica la anulación de este objetivo, con los potenciales efectos que ello supone sobre el desarrollo futuro de la Fuerza.

(27) Estado Mayor de la Defensa (2019): *Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2040*. Madrid: Ministerio de Defensa.

en 2035. Estos contextos sirven para determinar las necesidades y fijar los rasgos (adaptabilidad, capacidad de respuesta, versatilidad, flexibilidad, resiliencia, innovación o adaptabilidad) de la Fuerza conjunta futura. Y para orientar el cambio a largo plazo, el *Entorno Operativo 2035* propone las siguientes líneas:

- Mejorar la agilidad estratégica.
- Reducir la huella logística.
- Optimizar los costes de operación y sostenimiento.
- Optimizar la distribución de los efectivos militares.
- Mejorar la gestión del talento.
- Apostar por la superioridad tecnológica.
- Mejorar las capacidades de vigilancia y análisis.
- Mejorar las capacidades para operar en el entorno cibernético, cognitivo y espacial.
- Mejorar la interoperabilidad con otros actores estatales y no-estatales.
- Realizar cambios organizativos y estructurales.

Independientemente de si las características futuras de las Fuerzas Armadas y las pautas para adaptarlas al horizonte 2035 acaban motivando el desarrollo de áreas de capacidad que se sumen a las existentes, estas ideas deberán orientar el planeamiento a largo plazo e inspirar el planeamiento militar y la programación de los recursos a medio y a corto. Aunque la inestabilidad presupuestaria, la antigüedad de los materiales o la limitada inversión tecnológica pueden comprometer la adaptación futura (28), el *Entorno Operativo 2035* subraya que esta deberá planificarse atendiendo criterios de viabilidad (para ajustar los objetivos de fuerza y catálogos de capacidades a los presupuestos disponibles), sostenibilidad (para garantizar su alistamiento, disponibilidad y sostenimiento futuro) y eficiencia (para alcanzar los objetivos estratégicos con los recursos óptimos).

En resumen, el *Entorno Operativo 2035* puede inspirar la adaptación de la Fuerza conjunta a largo plazo y guiar el planeamiento militar y la programación de recursos a medio. Las características identificadas, la entidad de los cambios propuestos y las pautas de adaptación planteadas no solo deberán guiar el desarrollo y experimentación de nuevos conceptos, las estrategias industriales de defensa o el diseño de los futuros programas de armamento, sino también la transformación de las capacidades militares, la reforma de los procesos de adquisición de materiales o la redefinición de las competencias y funciones del Ministerio de Defensa. Sin embargo, la procedencia militar de esta hoja de ruta y la relevancia de los cambios propuestos, los compromisos

(28) Estado Mayor de la Defensa: *Entorno...*, *op. cit.*, p. 21.

de gasto sobre los programas armamentísticos y la hipoteca que pende sobre ellos o su elaboración en el vacío estratégico carente del aval político pueden comprometer su utilidad o limitar su impacto para adaptar la arquitectura militar española al horizonte 2035.

Conclusiones

Considerado como uno de los pilares de la transformación, el planeamiento por capacidades prometía mejorar la coherencia, transparencia y flexibilidad del proceso, traducir las necesidades genéricas de defensa en soluciones concretas, concebir integralmente la capacidad militar y estimar adecuadamente su coste o facilitar el planeamiento en tiempos de incertidumbre. España también adoptó este modelo por dos razones (una interna, para resolver el colapso de los sistemas anteriores, y otra externa, motivada por la agenda transformadora aliada), aunque varios factores han comprometido su eficacia, manteniendo la tradicional brecha entre los objetivos de defensa y los recursos para satisfacerlos. Entre estos, pueden mentarse la opacidad, la escasez de información y de debate público, la falta de mecanismos de seguimiento de los ciclos, las reticencias al planeamiento conjunto, la ausencia de liderazgo político, la centralidad de los Programas Especiales de Armamento y la brecha que se genera entre la determinación de la necesidad y la obtención del material o la inestabilidad presupuestaria. Ello compromete la viabilidad de todo el ciclo, desde la definición del problema militar o el diseño de fuerza a todos los asuntos vinculados con el planeamiento, la programación y la presupuestación de los recursos.

En cualquier caso, también deberíamos reflexionar sobre la misma naturaleza del planeamiento por capacidades. Dejando de lado sus antecedentes relacionados con el empleo de armas nucleares, empezó a plantearse en Estados Unidos en una coyuntura concreta (en la feliz Posguerra Fría, una época sin aparentes amenazas) y bajo unos supuestos determinados (una Revolución en los Asuntos Militares que Washington asumía, por encima de todo, como algo tecnológico). En este sentido, quizás su mayor logro ha sido poner de manifiesto algo tan obvio como que una capacidad militar es mucho más que el material, es todo el conjunto (nuestro MIRADO-I). Sin embargo, tampoco debemos olvidar que a fecha de hoy, con un entorno estratégico cada vez más inestable, con amenazas emergentes cuantificables y problemas operativos identificables (desde la proliferación de defensas aéreas integradas a potenciales zonas A2/AD en el Mediterráneo Occidental), debemos combinar los planeamientos por amenazas y por escenarios en los objetivos a largo plazo, y hacerlo pensando en estrategias competitivas —que aprovechen nuestras fortalezas y exploten las debilidades de los potenciales adversarios— que deriven en capacidades militares concretas.

En todo caso, aunque la Orden Ministerial 60/2015 proporciona varios instrumentos necesarios —desde la identificación conjunta de las necesidades o el diseño de la Fuerza atendiendo criterios de eficacia, sostenibilidad y viabilidad hasta la programación de los recursos de manera integral— para mejorar el planeamiento de la defensa y facilitar la transformación, y el *Entorno Operativo 2035* orienta el diseño de la fuerza conjunta futura y guía el planeamiento a medio plazo, existen varios elementos que pueden comprometer la eficacia de este nuevo marco de planeamiento. La suspensión del ciclo de planeamiento 2016-2022, el arranque de un nuevo ciclo modernizador en 2018, la hipoteca sobre las cuentas de Defensa, los factores sociopolíticos en la adquisición de material, las dificultades de la industria nacional para desarrollar tecnologías disruptivas, la inestabilidad financiera que dificulta y compromete la programación de recursos, la falta de consenso político en defensa, las adquisiciones y las capacidades que estas ofrecen o la inexistencia de un marco estratégico que guíe la adaptación futura de las Fuerzas Armadas son factores que pueden comprometer el éxito de este nuevo marco de planeamiento y dificultar tanto la adaptación militar futura como el mantenimiento de la disuasión.

En cualquier caso, parece evidente que son los elementos ajenos al planeamiento los que condicionarán su desarrollo futuro y determinarán su efectividad para proporcionar las mejores capacidades militares atendiendo a las necesidades y posibilidades del país.

