

EL PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL

Guillem COLOM PIELLA
Doctor en Seguridad Internacional
Máster en Relaciones Internacionales

Introducción



N la actualidad, son muchos los países de nuestro entorno que han adaptado sendos procesos de planeamiento de la defensa a la realidad política, estratégica, operativa y táctica del siglo XXI. España no ha sido una excepción: para modernizar nuestro ciclo de planeamiento y armonizarlo con el aliado, sistematizar el proceso de transformación y dotar a nuestras Fuerzas Armadas de un catálogo de capacidades polivalentes, flexibles y susceptibles de ser empleadas en una amplia gama de escenarios; nuestro país introdujo en el año 2005 un nuevo proceso de planeamiento de la defensa por capacidades. Teniendo estos elementos en cuenta, el presente artículo detallará este sistema de planeamiento y evaluará sus cualidades y limitaciones.

El planeamiento de la defensa nacional

En términos generales, el planeamiento de la defensa es un proceso consistente en la identificación de los riesgos y las amenazas susceptibles de 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 al país de los medios y las capacidades más adecuadas para el eficaz desempeño de sus funciones (1).

(1) ARTEAGA, Félix, y FOJÓN, Enrique: *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid, 2008 (www.iugm.es/uploads/tx_iugm/LIBRO__planeamiento.pdf).

En el caso español, el planeamiento de la defensa —definido éste como un proceso que «...trata de definir y obtener una entidad de Fuerza con las capacidades militares que se deducen de los objetivos establecidos en la Política de Defensa, así como reflejar sus criterios de actuación, preparación y eficacia de aquélla» (2)— se halla codificado en la Orden Ministerial 37/2005, del 30 de marzo, «por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa». Este reglamento sistematiza el proceso mediante el cual se definen los objetivos, se establecen las prioridades, se asignan los recursos y se ejecutan las actividades necesarias para lograr una estructura de fuerzas y un catálogo de capacidades que permitan alcanzar los objetivos de seguridad y defensa marcados por la Directiva de Defensa Nacional (DDN) en curso.

La entrada en vigor de esta norma comportó la derogación de la Directiva 38/1996, del 27 de febrero, «por la que se regula el proceso de planeamiento de la Defensa Militar», y supuso el abandono definitivo del planeamiento tradicional basado en amenazas —empleado para contrarrestar un adversario concreto del que se conocen sus capacidades militares, el modo en que emplea sus fuerzas y los escenarios donde podría combatir, tal y como sucedía durante la Guerra Fría— y su sustitución por un nuevo sistema de planeamiento que, considerado como uno de los ejes de los procesos de transformación militar y adoptado por nuestros socios europeos y aliados, se orienta a la obtención de un catálogo de capacidades polivalentes, flexibles, equilibradas y susceptibles de emplearse en toda la gama de escenarios presentes y futuros (3).

El catálogo de capacidades militares que articula el planeamiento de la defensa español se divide en seis grandes áreas que, a su vez, parecen constituir las grandes líneas de la transformación militar nacional (4). Asimismo, éstas guardan enormes similitudes con las características definidoras del modelo futuro de fuerzas armadas propuesto en el año 2003 por la Revisión

(2) Orden Ministerial 37/2005, del 30 de marzo, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa. *Boletín Oficial de Defensa*, 8 de abril de 2005, núm. 68, pp. 3.579-3.582.

(3) Aunque el planteamiento por capacidades no es en absoluto novedoso —fue originariamente empleado durante la década de los sesenta para apoyar la definición de la estrategia nuclear estadounidense y en la inmediata posguerra fría volvió a resurgir con la divulgación de la RMA—, alcanzó fama mundial en el año 2001, cuando Donald Rumsfeld lo estableció como el estilo de planeamiento transformador. DAVIS, Paul K., y FINCH, Lou: *Defense Planning for the Post-Cold War Era: Giving Meaning to Flexibility, Adaptiveness, and Robustness of Capability*. RAND Corporation. Santa Mónica, 1993 (www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2006/MR322.pdf).

(4) Estado Mayor de la Defensa: *Fuerzas Armadas españolas: mejorando la eficacia operativa*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008, pp. 6-7 (www.mde.es/Galerias/oee/fichero/EMD_FAS_Mejorando.pdf).

Estratégica de la Defensa (5) y con los ejes de la transformación militar de la Alianza Atlántica (6):

- *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 capacidad de 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 logístico de los dos Ejércitos y al Armada, 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 infraestructuras 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.

En el caso español, cada ciclo de planeamiento tiene una duración de cuatro años, ejecutándose cada dos años y revisándose en los otros dos con el objeto de armonizarlo con el sistema de planeamiento OTAN. Los resultados de cada ciclo junto con el estado de ejecución de los planes de recursos resul-

(5) La Revisión Estratégica de la Defensa proponía una fuerzas armadas futuras con las siguientes características: (1) movilidad y capacidad de proyección; (2) sostenibilidad; (3) disponibilidad; (4) superioridad en el enfrentamiento; (5) protección; (6) mando y control integrado; (7) persistencia en la vigilancia, reconocimiento, inteligencia y adquisición de objetivos; (8) modularidad e interoperabilidad de la fuerza; (9) acción conjunta; (10) importancia de las fuerzas especiales, y (11) capacidad de operar en red. Ministerio de Defensa: *Revisión Estratégica de la Defensa*. Secretaría General Técnica. Madrid, 2003 (www.mde.es/Galerias/docs/politica/seguridad-defensa/DGL_RevisionEstrategica.pdf).

(6) NATO Strategic Commanders: *Strategic Vision, the Military Challenge*. NATO Public Information Office. Bruselas, 2004.

tantes servirán como elementos de referencia y fuentes de realimentación para el siguiente proceso.

El planeamiento de la defensa se realiza sobre tres horizontes temporales: a largo plazo (15/20 años) para orientar la transformación de la fuerza; a medio plazo (seis años) para programar el empleo de los recursos; y a corto plazo (tres años) para determinar las necesidades presupuestarias y ajustar la programación de los recursos. Asimismo, éste se articula en torno a dos procesos complementarios que discurren en paralelo:

- El *planeamiento militar* para detallar el catálogo de capacidades, los requisitos operativos, la disponibilidad de la fuerza y los niveles de alistamiento requeridos para satisfacer nuestros objetivos de defensa. Este proceso está 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).
- El *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) ostenta la responsabilidad sobre los planeamientos de recursos financieros y materiales (determinación de los marcos financiero, tecnológico e industrial de la defensa y dirección de la obtención y sostenimiento del armamento y material, infraestructuras y sistemas de información y comunicaciones); el subsecretario de Defensa (SUBDEF) se responsabiliza del planeamiento de los recursos humanos (determinación del marco cualitativo y cuantitativo del personal y dirección en la obtención, formación y calidad de vida del mismo).

El ciclo de planeamiento de la defensa

En términos generales, el planeamiento de la defensa español procede de la siguiente forma: para inaugurar un nuevo ciclo, el Ministro de Defensa promulga la Directiva de Política de Defensa, un documento que traza —siguiendo los preceptos establecidos por la Directiva de Defensa Nacional (DDN) vigente— las líneas generales de actuación y las directrices precisas que deberán guiar este proceso (objetivos a alcanzar, niveles de esfuerzo exigibles, condicionantes del planeamiento, análisis de la situación estratégica o valoración de la coyuntura económica). A la recepción de este documento que puede revisar, actualizar o mantener los principios del anterior, el SEDEF y el SUBDEF iniciarán el planeamiento de recursos mediante la elaboración de sus previsiones sobre los escenarios de planeamiento en sus vertientes tecnológicas, industriales, financieras y de recursos humanos. Junto con el estado de la programación del ciclo anterior, estas previsiones servirán de referencia para

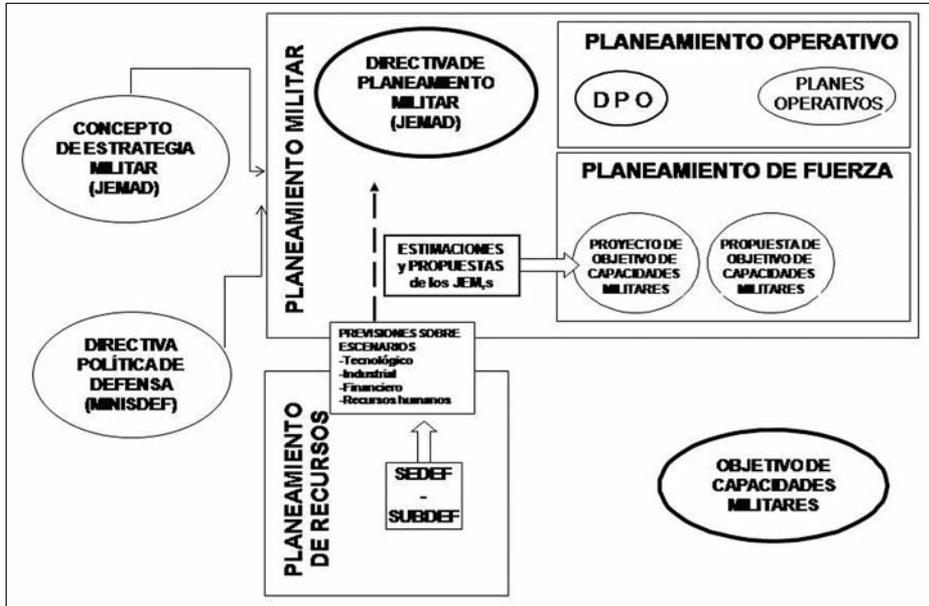
que el JEMAD inicie el proceso de planeamiento militar. En efecto, basándose en la Directiva de Política de Defensa, las previsiones sobre los escenarios de planeamiento, el estado del planeamiento operativo y su propio análisis de la situación, el JEMAD formulará la Directiva de Planeamiento Militar, con la que arrancará el planeamiento de fuerzas. Este documento, que traza los criterios y las pautas que deben orientar los planeamientos de fuerza y operativo, sirve para que los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y de la Armada elaboren sus estimaciones y propuestas sobre sus requerimientos específicos y su contribución a la acción conjunta, que posteriormente elevarán al JEMAD.

Paralelamente, éste también elaborará el Concepto de Estrategia Militar, un trabajo que presenta la contribución de las Fuerzas Armadas para la consecución de los objetivos definidos en la Directiva de Política de Defensa, y sirve como referencia para determinar las capacidades militares más prioritarias. Para ello, este documento detalla el entorno estratégico, los escenarios de actuación, el concepto de empleo conjunto de la fuerza, el catálogo de capacidades militares, la estructura operativa, los niveles de disponibilidad y alistamiento o las pautas de evolución a largo plazo. Es interesante apuntar que este concepto tiene una enorme incidencia en la elaboración del planeamiento operativo y puede complementarse, en caso de necesidad, con la promulgación de directivas e instrucciones que lo amplíen y completen.

Una vez han sido integradas las propuestas de los Ejércitos y la Armada, el JEMAD culminará el proceso de planeamiento militar con la emisión del Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares (PROCAM), un trabajo que presenta y prioriza las capacidades militares requeridas a corto, medio o largo plazo; los requisitos operativos de los nuevos sistemas y unidades o su nivel de disponibilidad y alistamiento (7). Este proyecto será remitido al SEDEF y al SUBDEF para que confeccionen —basándose en la programación económica previamente aprobada— las programaciones de recursos materiales y de recursos humanos.

Cuando los responsables del planeamiento hayan logrado el acuerdo necesario para apoyar el proyecto, éste pasará a denominarse Propuesta de Objetivo de Capacidades Militares (POCAM). Este documento, que será elevado por el JEMAD al ministro para su eventual aprobación, incluye los trabajos contenidos en el PROCAM, las programaciones de recursos humanos y materiales y un informe del JEMAD sobre el grado de satisfacción de esta propuesta en relación al nivel de exigencia militar planteado en la Directiva de Política de Defensa. Si esta propuesta es aceptada, el ministro someterá el Objetivo de Capacidades Militares —un trabajo que expone las capacidades

(7) GARCÍA, José M.: «El planeamiento por capacidades», en *Revista Española de Defensa*, N.º 220 (junio 2006), pp. 38-43 (www.mde.es/Galerias/ooee/fichero/EMD_planeamiento.pdf).



militares a conseguir e incluye una valoración del ministro de Defensa sobre las necesidades de las Fuerzas Armadas— a la consideración del presidente del Gobierno para su aprobación. Y una vez aprobado, el SEDEF y el SUBDEF emitirán los planes a largo plazo que, junto con las programaciones de recursos, constituirán la base de los planes directores de recursos humanos, financieros y materiales.

Desde la promulgación de la Directiva de Política de Defensa hasta la aprobación del Objetivo de Capacidades Militares transcurren dos años, siendo utilizados los dos años restantes del ciclo de planeamiento para su eventual revisión y armonización con el sistema de planeamiento aliado.

El ciclo de planeamiento 2009-2012

Hasta la fecha se ha realizado un ciclo completo de planeamiento (2005-2008) y está en marcha un segundo ciclo que finalizará en el año 2012. Éste arrancó a mediados de 2009 con la publicación de la Directiva de Política de Defensa 1/2009, del 5 de mayo, y tratará de profundizar en la acción conjunta entre los dos Ejércitos y la Armada, la combinada entre fuerzas de distintos países y la interagencias entre actores militares y civiles, y adaptarse a la coyuntura económica optimizando los recursos disponibles e integrar los

procesos de planeamientos aliado y europeo dentro del planeamiento nacional (8).

La Directiva plantea un escenario estratégico complejo, incierto y potencialmente peligroso, en el que las tradicionales amenazas a la paz y la seguridad internacional coexistirán con nuevos riesgos de muy distinta naturaleza e intensidad que requerirán el empleo integrado de una amplia gama de instrumentos políticos, diplomáticos, económicos o militares. Igualmente, esboza un escenario financiero marcado por la crisis económica y la disminución en el presupuesto de defensa, lo que requerirá priorizar el gasto e incrementar la eficiencia del mismo. Teniendo estos elementos en cuenta, el documento identifica los grandes objetivos que deberán alcanzar las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa durante el ciclo de planeamiento en curso:

- Garantizar la defensa nacional y salvaguardar los intereses nacionales, tanto en el marco de la defensa colectiva como de manera autónoma.
- Contribuir a la paz y seguridad internacionales a través de las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Alianza Atlántica, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa u otras iniciativas multilaterales.
- Continuar impulsando el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa.
- Intensificar la diplomacia de defensa con aquellos países y regiones de interés estratégico para España.
- Promover el desarrollo de mecanismos que permitan integrar los esfuerzos civiles y militares, tanto públicos como privados, para la seguridad y defensa nacional.
- Mantener el impulso al proceso de transformación y consolidar los avances producidos en el proceso de modernización de los ejércitos.
- Afianzar el modelo profesional de las Fuerzas Armadas desarrollando la Ley de la Carrera Militar.
- Consolidar el proceso de planeamiento de la defensa por capacidades; fomentar la eficiencia en la gestión de los recursos asignados a la defensa y desarrollar la estrategia de sostenimiento del ciclo de vida de las capacidades.
- Potenciar la dimensión social y cultural de la defensa.
- Desarrollar un marco financiero estable que permita alcanzar los anteriores objetivos.

(8) Al tratarse de un documento clasificado, la Directiva de Política de Defensa 1/2009 no puede ser consultada. Sin embargo, un resumen ejecutivo de la misma puede hallarse en: www.mde.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL_ResumenEjecutivoDPD_1-2009.pdf.

Una vez definidos estos grandes objetivos del planeamiento de la defensa para el ciclo 2009-2012, la Directiva pasa a identificar los esfuerzos —permanentes, temporales y puntuales— que pueden exigirse a las Fuerzas Armadas para cumplir con los objetivos de seguridad (prevención de conflictos, disuasión, mantenimiento de la paz, actuaciones en situación de crisis y respuesta a agresiones) (9) y los compromisos internacionales. La determinación de estos esfuerzos es confidencial y sirve de base para el desarrollo del planeamiento militar.

Finalmente, este documento dedica sus dos últimos capítulos a aquellos elementos que condicionarán y orientarán este ciclo de planeamiento. Entre los primeros destaca la exigencia de integrar el ciclo nacional en los procesos aliado y europeo; la adopción del multilateralismo como vía para la resolución de conflictos y el compromiso con la paz y la legalidad internacionales; el empeño del Gobierno con el desarme y el control de armamento, la no-proliferación o las medidas de fomento de la confianza y la seguridad; la necesidad de que la entidad de la fuerza desplegada en el exterior nunca comprometa la defensa nacional; la identificación de las Fuerzas Armadas con la sociedad española, las políticas de igualdad, el respeto al medio ambiente, la difusión de la cultura de defensa o la capacidad de reclutamiento y disponibilidad de efectivos. Por otro lado, las directrices que orientan este proceso se agrupan en nueve grandes paquetes funcionales:

- *La defensa de España y la seguridad internacional*, que contempla las acciones resultantes de la participación española en los ciclos de planeamiento aliado y europeo, en los foros multilaterales y del empleo de medios no asignados permanentemente al Ministerio de Defensa (Guardia Civil o medios no-militares) en operaciones militares.
- *La Política Europea de Seguridad y Defensa*, que comprende todas las iniciativas nacidas del desarrollo de la Unión Europea y las consecuencias del Tratado de Lisboa.
- *La diplomacia de defensa y las relaciones bilaterales*, que detalla las áreas de interés y las prioridades en materia de diplomacia de defensa (vocación europea, relaciones bilaterales con nuestros vecinos directos, el convenio de defensa con Estados Unidos, el desarrollo de iniciativas en Latinoamérica y actividades en las áreas de interés de África y Asia).
- *La integración de esfuerzos con otras administraciones públicas*, en especial la plena integración de la Unidad Militar de Emergencias en el sistema nacional de gestión de crisis y la potenciación de la cooperación entre las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles en materia de seguridad y medioambiente.

(9) El catálogo completo de las misiones y la tipología de operaciones que pueden llevar a cabo las FF. AA. españolas se halla en los Artículos 15 y 16 de la L. O. 5/2005, del 17 de nov., de la Defensa Nacional. *BOE*, 18 de noviembre de 2005, núm. 276, pp. 37.717-37.723.

- *La transformación de las Fuerzas Armadas* para reforzar la acción conjunta y garantizar el despliegue y el apoyo a la fuerza mientras se obtienen nuevas capacidades militares.
- *El desarrollo del modelo profesional de las Fuerzas Armadas* con el fin de consolidar el proceso de profesionalización que se inició en el año 2000.
- *Las capacidades industriales de defensa* para mejorar la eficiencia en los procesos de adquisición y mantenimiento de armamento y material, incrementar la participación de las empresas españolas en el mercado internacional e impulsar el desarrollo de nuevas capacidades militares.
- *Un escenario presupuestario* estable y previsible que satisfaga las necesidades financieras motivadas por la generación de fuerzas, la transformación militar y la participación en operaciones de paz.
- *La dimensión social de la defensa* con objeto de promocionar la *cultura de defensa* entre la sociedad española, desarrollar una política de información pública adecuada y responder a las inquietudes de la sociedad civil del país.

Valoración

La puesta en marcha del nuevo sistema de planeamiento de la defensa constituye una clara apuesta de futuro y un importante paso en la concertación del procedimiento nacional con el OTAN, puesto que permitirá sistematizar la transformación, armonizar nuestros ciclos y áreas de capacidad con las de nuestros aliados y dotar a nuestras Fuerzas Armadas de un nuevo catálogo de capacidades polivalentes, flexibles y susceptibles de emplearse en una amplia gama de escenarios. No obstante, es probable que la plena consolidación de este nuevo sistema se produzca a lo largo de los sucesivos ciclos, cuando las autoridades responsables del planeamiento hayan interiorizado las técnicas, procedimientos y particularidades de este proceso, se integren las líneas estratégicas de actuación que deberán proporcionar la nueva Estrategia Española de Seguridad o los hallazgos de los estudios prospectivos realizados para informar sobre la evolución del entorno estratégico y guiar el proceso de transformación militar. Y es que desde su implementación hasta fecha de hoy, este sistema parece haberse usado para apoyar la obtención de unos grandes programas en curso que, *heredados* tanto de la Guerra Fría como de los gobiernos anteriores (10), en algunos casos apenas satisfacen las necesidades

(10) El carro *Leopardo*, el vehículo de combate de infantería *Pizarro*, el Sistema Integrado de Artillería de Campaña, el helicóptero de transporte *NH 90* y el helicóptero de ataque *Tigre*

presentes, pero que han hipotecado las cuentas futuras del Ministerio de Defensa (11), a la vez que se ha demostrado incapaz de prever, priorizar o financiar la adquisición y sostenimiento de otros sistemas más convenientes para los conflictos actuales. En este sentido, puede que el ejemplo más representativo de la necesidad de realizar pequeños retoques en el sistema de planeamiento de la defensa nacional haya sido la compra, por procedimiento de urgencia, de los vehículos *LMV Lince* y los vehículos contra minas y emboscadas *RG-31*. Y es que su adquisición —en gran parte motivada por la presión de la opinión pública (12)— parece haberse realizado al margen de este proceso sin haber ganado flexibilidad (la adquisición, recepción, preparación y despliegue de estos sistemas se ha demorado durante casi dos años en el caso del *RG-31*) (13) y obviando el sostenimiento y el ciclo de vida de estos vehículos (14).

En conclusión, aunque el sistema de planeamiento por capacidades ofrece infinitas ventajas respecto al estilo tradicional, será necesario que en los sucesivos ciclos de planeamiento sus responsables comprendan las peculiaridades y complejidades de este proceso y realicen pequeños cambios orientados a mejorar su efectividad, incrementar su flexibilidad y estrechar los lazos entre las áreas de capacidad, las prioridades de adquisición de armamento y material o los planes a medio y largo plazo de personal; todo ello con objeto de avanzar en el proceso de transformación militar, satisfacer las necesidades operativas de las fuerzas desplegadas en el exterior y dotar a nuestras Fuerzas Armadas de las capacidades y los recursos más adecuados para satisfacer los retos presentes y futuros.

en el Ejército de Tierra; las fragatas *F 100*, los submarinos *S 80*, los Buques de Acción Marítima y el Buque de Proyección Estratégica en la Armada, y los aviones de caza *EF 2000* y el avión de transporte *A 400M* en el Ejército del Aire.

(11) En el marco de las *XIV Jornadas de la Fundación Círculo de Tecnologías para la Defensa y la Seguridad* (Madrid, 25 y 26 de octubre de 2010), el secretario de Estado de Defensa afirmó que: «No deberíamos haber adquirido sistemas para escenarios que no existen y con un dinero que no teníamos». A.V. S., «Constantino Méndez: La capacidad tecnológica de España no ha tenido reflejo en la gestión de programas», *Infodefensa* (27 de octubre de 2010) (www.infodefensa.com/esp/noticias/noticias.asp?cod=2764&n=Constantino-Méndez:-La-capacidad-tecnológica-de-España-no-ha-tenido-reflejo-en-la-gestión-de-programas).

(12) 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.

(13) Un duro análisis sobre esta situación puede hallarse en: CORTÉS, Hernando (seudo.): *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 (GEES), 27 de mayo de 2009.

(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).

(14) NIEVES, Gema: *Defensa debe aprender a prever el mantenimiento de sus adquisiciones*. Atenea Seguridad y Defensa (2 de noviembre de 2010) (www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_3253_ESP.asp).