

ESTUDIOS DE FUTURO. UNA APROXIMACIÓN PARA LA MEJORA DE LA EFICACIA DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

Alejandro MACKINLAY FERREIRÓS



Evolución en el planeamiento estratégico



L planeamiento estratégico militar ha sufrido cambios fundamentales en los últimos años, particularmente a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 05/2005 (1) y la publicación de la Orden Ministerial 37/2005 (2), que proporcionan los principios y la metodología necesaria para establecer el sistema de planeamiento basado en capacidades, que mejora la eficacia del planeamiento de fuerzas y del operacional, estableciendo la necesaria coherencia entre ambos, a la vez que al JEMAD se le asigna la responsabilidad exclusiva de proponer capacidades militares. El sistema de planeamiento de capacidades se establece en el ámbito OTAN a partir de la cumbre de Praga, en noviembre de 2002, y de la posterior promulgación de la guía política de planeamiento. Y en el marco UE el sistema nace con el establecimiento de los Helsinki Headline Goals (HLG-2010).

Sin embargo, el planeamiento por capacidades es una técnica que está en plena evolución, tanto en el ámbito de las naciones que han adoptado este sistema como en el de las organizaciones internacionales de defensa a las que pertenecemos. Los resultados de la guerra de Irak, Afganistán o la de 2006 del Líbano, han demostrado deficiencias significativas en el planeamiento estratégico militar que necesitan ser corregidas. Para ello, en el seno de las Fuerzas

(1) Ley Orgánica 05/2005 de 17 de noviembre de Defensa Nacional.

(2) La O. M. 37/2005 (BOD 68) reguladora del proceso de Planeamiento de la Defensa.

Armadas de las naciones más importantes de nuestro entorno y en el marco de las estructuras de la OTAN y UE, se están llevando a cabo diversas iniciativas que tienen por objetivo mejorar la eficacia del planeamiento estratégico militar a medio y largo plazo.

Desde los Estados Unidos a la propia Dinamarca, pasando por el Reino Unido o Francia, se han puesto en marcha diferentes estudios de futuro como herramienta para incrementar la base intelectual y la calidad del proceso de planeamiento en el nivel estratégico. Estas iniciativas se llevan a cabo en paralelo a los procesos de planeamiento de la defensa y generalmente con el objetivo a largo plazo, pretendiendo proporcionar una visión de futuro que permita la adaptación sucesiva del planeamiento militar a las necesidades del mañana a través de revisiones periódicas a medio plazo. Algo esencial para los programas de armamento de larga duración, el desarrollo de conceptos y también la preparación de la fuerza.

El carácter de los conflictos

A partir de la Segunda Guerra del Golfo (1990-91), para expulsar a Irak de Kuwait, se impuso en Occidente la imagen de una guerra quirúrgica, en la que gracias al conocimiento detallado del campo de batalla y mediante bombardeos de precisión se podían destruir las fuerzas enemigas eficazmente y sin bajas propias. Kosovo, Afganistán o la campaña de invasión en Irak han presentado una imagen de la guerra en la que el hombre está casi ausente y en la que unas fuerzas armadas reducidas, pero tecnológicamente muy avanzadas, pueden vencer en cualquier conflicto.

Esa visión de la guerra es el resultado de varios factores, que se dan a partir del inicio de los años 90. Por un lado, la aparición de las nuevas tecnologías que impulsaron la llamada «Revolución de los Asuntos Militares», sobre todo en los sistemas de información y armas de precisión. Otro factor es el fin de la amenaza masiva en Europa, que hacía innecesaria la existencia de grandes fuerzas militares y que dio lugar a los llamados «dividendos de la paz», un eufemismo luego utilizado para reducir el gasto militar y que proponía un modelo de fuerzas armadas profesionales, reducidas y tecnológicamente muy avanzadas, pero que generalmente obviaba los costes del modelo. Finalmente, el tercer factor han sido los medios de comunicación, proporcionando una visión de precisión y limpieza de las operaciones actuales: las imágenes de los bombardeos en Irak, emitidas por la CNN en 1990-91, presentaban la guerra como algo que en adelante sería un asunto de máquinas de última tecnología, una visión sin bajas propias y en la que tampoco aparecen las del enemigo, algo extraño a la guerra real.

En general, en Occidente se ha impuesto mayoritariamente esa visión en la que la tecnología prima en el combate y en la que las fuerzas militares propias

cuentan con una superioridad absoluta, proporcionada por los sistemas de vigilancia, comunicación satélite, mando y control y armas de precisión. Es decir, «la niebla del campo de batalla» aparentemente ha desaparecido, lo que permite actuar con una «superioridad en el enfrentamiento» desde más allá del alcance del enemigo. Conviene aclarar que aunque aquí se generaliza aplicando estos conceptos a las fuerzas armadas occidentales, su uso más preciso y apropiado sería en referencia a la fuerza militar de los Estados Unidos.

Se puede afirmar que una idea preconcebida de los conflictos condiciona tanto a la definición de las necesidades futuras de las fuerzas armadas como a los conceptos de empleo operativo. El problema radica en que esa visión no se adapta completamente a la realidad de la guerra, al menos a la de la guerra terrestre, donde el elemento humano tiene una importancia mayor. Las guerras de Irak, del Líbano de 2006 o la campaña de Kosovo de 1999 son buena prueba de las insuficiencias en aquellas campañas basadas exclusivamente en la superioridad tecnológica que, si bien sirven para conseguir la victoria frente a la fuerza militar enemiga, frecuentemente no son suficientes para alcanzar el estado final deseado.

Visión de la guerra y realidad

El problema se produce cuando se intenta establecer una visión específica del conflicto basada en concepciones particulares que, una vez comenzadas las operaciones, pueden mostrarse deficientes. Esto es especialmente grave cuando se persiste en el error de utilizar unos métodos y unos medios que no se adaptan a las necesidades de las operaciones, bajo la pretensión de que la realidad se puede moldear absolutamente (3). Se confía demasiado en que las ideas con las que se planea antes y al inicio del conflicto serán definitivas para establecer el curso de la guerra, y se olvida que en todos los conflictos hay un enemigo que se resiste a ser dominado y que en eso radica precisamente la naturaleza de la guerra.

Un resultado de esa idea fue pretender someter Irak con escasas tropas sobre el terreno, bombas guiadas y vehículos ligeros sin protección. Conceptos tales como el *full-spectrum dominance* (4) no se han mostrado válidos para

(3) A este respecto Clausewitz señaló que «la primera acción de juicio, la más importante y de mayor alcance en una guerra es establecer el tipo de conflicto al que nos enfrentamos, como también lo es no equivocarse al hacerlo, ni tratar de transformar la guerra en algo que es ajeno a su naturaleza. Ésta es la primera de las cuestiones estratégicas y la de mayor alcance»

(4) *Full-spectrum dominance* es un concepto militar a través del cual una fuerza conjunta consigue el control de todos los elementos en el campo de batalla a través del uso de medios terrestres, navales, aéreos y espaciales. Incluye todos los ambientes físicos donde se desarrolla

hacer frente a una guerra de guerrillas. Posiblemente su aplicación a las operaciones navales y aéreas sea factible, pero sobre el terreno, donde interviene directamente el factor humano, todo cambia. La acción conjunta es esencial para el éxito de las operaciones militares actuales, pero esto es algo que hay que llevar a cabo de forma muy cuidadosa, pues los ambientes donde operan las fuerzas militares son completamente distintos; es decir, siguen siendo «específicos» en una gran medida.

Por otra parte, tampoco parece muy acertado olvidar las enseñanzas de la historia cuando se lleva a cabo el planeamiento. El conocimiento de la historia, particularmente la del oponente, es fundamental a la hora de valorar las previsibles consecuencias de las acciones propias durante una campaña. La historia proporciona un contexto para el presente, y la proyección hacia el futuro de su análisis sirve para suministrar orientaciones para el planeamiento estratégico. Fundamentar las decisiones en el análisis de las acciones militares pasadas es algo muy frecuente. Generalmente se tiende a afirmar que la historia es cíclica, aunque más que repetirse periódicamente lo que ocurre es que las ambiciones y los intereses de las naciones tienden a permanecer, y así situaciones geopolíticas similares se repiten a lo largo de diferentes ciclos históricos, haciendo que frecuentemente los orígenes de los conflictos y las reacciones de los contendientes sean recurrentes.

Planeamiento por capacidades, riesgos, amenazas y misiones

Aparentemente, el sistema de planeamiento por capacidades nos coloca ante el siguiente dilema: las amenazas del futuro son imprevisibles, luego los métodos de planeamiento de fuerzas deben proporcionar un conjunto de capacidades a las fuerzas armadas que les permitan hacer frente a un espectro muy amplio de riesgos y amenazas. Dicho así, aparentemente la única alternativa que nos queda es planear para todas las opciones, algo que es evidentemente un disparate, entre otras cosas porque los recursos de la defensa son limitados y las capacidades se adquieren para ser utilizables durante muchos años.

En ocasiones se asume que en el planeamiento por capacidades no es necesario definir riesgos y amenazas; éstos se consideran solamente como referencia para la elaboración de los escenarios en base a los cuales después, por medio del análisis informático, se calculan las fuerzas. Esta aproximación es insuficiente, pues no tiene en cuenta la geopolítica y la geoestrategia, ya que se obvia la necesidad de identificar oponentes y por tanto también líneas estra-

la batalla: en, sobre y bajo la superficie terrestre y o de la mar, el espectro electromagnético y la batalla de la información, en las que su control implica que la libertad de acción de las fuerzas enemigas está completamente restringida.

tégicas para el planeamiento, lo que resulta una aberración. La realidad no puede ser así, ni siquiera parecida; es algo mucho más complicado. Entre otras cosas, la inteligencia sigue siendo esencial para identificar los posibles escenarios a medio y largo plazo que, aunque se definan como «genéricos», contemplan riesgos reales y deben seguir siendo la base del proceso de definición de capacidades militares. Cuanto mejor definidos estén los riesgos y las amenazas, mejor será la taxonomía de capacidades.

Por tanto, al establecer un sistema de planeamiento por capacidades (el cual sirve también para identificar otras carencias además de las de material; actualmente son las únicas que se determinan como parte del proceso cíclico de planeamiento de fuerzas) es necesario utilizar instrumentos que colaboren a la mejora de la calidad y coherencia del producto final (5). Éste no es otro que unas fuerzas armadas preparadas para las misiones que llevarán a cabo en la guerra que tengan que luchar, la próxima o la que le pueda seguir en el futuro. Por supuesto, por muy eficaz que sea el planeamiento, las fuerzas armadas jamás serán capaces de responder a cualquier misión en cualquier condición, sino solamente a aquellas que se hayan establecido de forma conceptual y flexible con la necesaria antelación. Se trata de utilizar eficazmente el recurso disponible a la vez que se minimizan los riesgos.

Intereses, visión de futuro y aliados

Ante esa situación debemos considerar el empleo de fórmulas que ayuden a reducir las posibles carencias del sistema de planeamiento y que, proporcionando una visión de los conflictos del futuro, provean de directrices para orientar el planeamiento a largo plazo. Así, cuando surja la necesidad de utilizar las fuerzas armadas, los ajustes necesarios serán mínimos. No es realista pensar en un planeamiento militar a largo plazo sin fallos. Podemos decir, parafraseando al general Von Moltke, que ningún plan aguanta cinco minutos el contacto con la realidad (el enemigo). Jamás seremos capaces de acertar con el ambiente futuro al 100 por 100, pero cuanto más nos preparemos de forma flexible para los posibles cambios, más oportunidades tendremos, no sólo de ganar la guerra, sino también de evitarla desde una posición de ventaja estratégica, algo aún más importante.

La visión del ambiente futuro en el que posiblemente deban operar las fuerzas armadas también debe tener en cuenta dónde, cuándo y cómo se

(5) Aunque más allá de la intención de estas líneas, señalar que en nuestro caso la obtención de las capacidades militares adecuadas también pasa por la armonización entre las capacidades que define el JEMAD y los programas de obtención, de los que es responsable el SEDEF.

podrían materializar los riesgos del futuro en amenazas, lo que precisamente se producirá allí donde aquéllos se crucen con los intereses nacionales de seguridad. Por ello, resulta fundamental que, a la vez que se llevan a cabo los estudios de escenarios futuros, seamos capaces de hacer una interpretación de nuestros propios intereses nacionales a largo plazo. Algunos permanecerán inalterados, mientras que otros necesariamente evolucionarán. El resultado será precisamente la identificación de las posibilidades de conflictos futuros, y a partir de ahí se podrán establecer las necesarias líneas de acción estratégica para tratar de evitarlos, darles forma o prepararse para ganarlos de forma proactiva.

Una importante consideración que debemos hacer cuando hablamos de la visión de futuro es el marco en que se desarrollará nuestra actuación, y a este respecto, en nuestro caso, es de suma importancia tener en cuenta nuestros socios y alianzas. Una parte muy importante de nuestras intervenciones militares, por no decir la mayoría, se hará siempre en el marco aliado; de ahí la importancia de mantener una capacidad sustancial de influir en el planeamiento estratégico aliado, OTAN o UE, para que las necesidades de nuestra estrategia nacional también se reflejen en ellos.

Capacidades y conceptos

Cuando hablamos de capacidades debemos considerar el alcance real del término, que es mucho más que una serie de programas de armamento. Las capacidades son conjuntos de elementos de diferente naturaleza que posibilitan la acción de las fuerzas armadas en el cumplimiento de sus misiones. La OTAN desarrolló el acrónimo DOTMLPF (6), que equivale a nuestro término en castellano MIRADO, y que incluye de forma exhaustiva la serie de funciones o tareas necesarias para la generación, preparación y alistamiento de la fuerza militar. La visión del futuro que nos proporcione la prospectiva deberá servir para orientar el planeamiento de fuerza de modo completo. Restringir su aplicación a los programas de armamento sería dejar de utilizar todas sus potencialidades. A este respecto, cabe señalar también que este proceso no es sólo importante porque sirve para fundamentar las capacidades de la fuerza futura, sino porque también nos ayudará a definir qué es lo que no necesitamos y aquello de lo que debemos deshacernos.

Por otra parte, la visión de las necesidades militares a largo plazo nos debe servir como base para establecer el proceso de producción de conceptos y experimentación. La doctrina, que según los británicos es la interpretación

(6) DOTMLPF es el acrónimo en inglés de *Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership and Education, Personnel and Facilities*.

colectiva de la experiencia, es de aplicación inmediata en el mundo real de las operaciones militares actuales. Sin embargo, cuando hablamos de futuro, más aún si es a largo plazo, en principio careceremos de los conceptos sobre cómo utilizar la fuerza, y desde luego careceremos de doctrina, pues nos falta la experiencia en las operaciones futuras. Lo que sí podemos hacer es embarcarnos en el proceso de desarrollo de conceptos y experimentación, cuyo acrónimo en inglés es CD&E (7), y a partir del desarrollo de conceptos sobre la utilización de las fuerzas militares en el futuro y de su posterior validación a través de la experimentación, podremos llegar preparados a las futuras operaciones, no sólo con unas capacidades adaptadas, sino con las ideas claras sobre cómo utilizar la fuerza, y por tanto un planeamiento operativo que se ajuste a los escenarios de actuación militar del futuro. Aquí es importante no olvidar que la fuerza futura operará en escenarios diferentes a los actuales y que parte del problema que tenemos es precisamente definir esos escenarios.

Possible camino a seguir

El método de reforzar el planeamiento por capacidades a través de los estudios prospectivos, como ya se ha señalado, es un camino que siguen numerosas naciones de nuestro entorno y que intenta proporcionar coherencia, profundidad y flexibilidad al planeamiento militar. Así, el resultado de esos estudios proporciona el contexto estratégico en el cual la fuerza futura deberá combatir, marco intelectual que debe servir para apoyar la toma de decisiones estratégicas, tanto para describir la naturaleza del problema al que se enfrentarán nuestras fuerzas armadas, que incluye retos y oportunidades, como para determinar el modo en que las futuras fuerzas deben apoyar esa visión.

Ese contexto se plasmaría en un conjunto de escenarios y situaciones, lo más completo posible, que serían definitorios de los requerimientos de las operaciones militares en el futuro. Tanto los escenarios como las situaciones podrían, o no, tener una referencia geográfica, y desde luego debe tenerse muy en cuenta que no tienen por qué materializarse en el futuro tal como son propuestos; deben ser de algún modo referentes genéricos de los posibles futuros. Esto nos debe proporcionar un amplio margen de maniobra a la hora de trabajarlos, incluyendo todo tipo de hipótesis y no dejando que el pensamiento establecido limite o recorte el campo para la discusión.

El futuro es un ambiente de posibles, y sólo considerando sus innumerables contingencias seremos capaces de influir hacia los resultados que sean más deseables y evitar los más desagradables. Es más que posible que con los estudios prospectivos no adivinemos el futuro, pero desde luego nos servirán

(7) CD&E: *Concept Development and Experimentation*.

para estar mejor preparados para lo que el mañana nos pueda traer. Todo este proceso, naturalmente, se debe desarrollar paralela e independientemente a los ciclos de planeamiento, pero manteniendo una estrecha relación entre los dos esfuerzos, ya que el análisis de futuros se lleva a cabo para informar, en el largo plazo, el ciclo de planeamiento, y al ser éste un proceso periódico también lo debería ser el de futuros.

Finalmente, hay un punto que no debemos olvidar: los estudios de futuro son a largo plazo, luego sus resultados nunca serán de aplicación inmediata; de ahí que deban ser revisados y sus conclusiones refinadas continuamente; cuanto mejor se haga, más próximos estaremos de la realidad futura. También es importante señalar que precisamente el alejamiento del presente, donde se encuentra la realidad, hace que el proceso continuo de aproximación sea igualmente valioso. No sólo los resultados finales importan, sino todo el conjunto de acciones del proceso mediante el cual intentamos comprender el futuro ambiente de las operaciones militares. Esto nos permitirá conseguir un sistema de planeamiento más flexible y adaptable que permita seguir el ritmo de los tiempos sin quebrantos conceptuales o económicos.

