
LOS RETOS DEL ACTUAL CICLO DE PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA



Visita de la Ministra de Defensa a la Base Aérea de los Llanos Albacete. Imagen: Jose Manuel Olmo Lopez

Tras tomar posesión en el cargo, a lo largo del pasado junio, la nueva titular de Defensa presentó, primero en la prensa y después en sede parlamentaria a petición propia, cuáles serían las líneas maestras de su ministerio. Entre las ideas expuestas —muchas de las cuales vinculadas con la gestión, conciliación, incentivos y carrera del personal o la conveniencia de impulsar una universidad nacional de la defensa— había dos elementos estrechamente relacionados que aca-



Guillem Colom Piella
*Doctor en seguridad
internacional*

baron centrado las portadas de los medios de comunicación. Por un lado, la inviabilidad práctica de alcanzar el objetivo de gasto del 2 % del PIB en el horizonte 2024 que el equipo anterior había propuesto para satisfacer tanto las aspiraciones de los jefes de Estado o de Gobierno aliados en la Cumbre de Cardiff (2014) como para aplacar las amenazas de Trump sobre la falta de compromiso de los europeos con la defensa colectiva. Por el otro, la falta de realismo del

plan de inversiones anunciado por su antecesora en el cargo. Más concretamente, en la prensa declaró: «...creo que ese plan tenía más de virtual que de real. Tenía más de desiderátum que de realidad. Hay que hacer una apuesta por la modernización, pero el planteamiento no puede ser a corto sino a largo plazo. Tenemos que hacer un estudio serio y riguroso y ver qué queremos para nuestros ejércitos de ahora al año 2035»¹. Independientemente del debate político, desde un punto de vista puramente técnico parecía evidente que no era viable sin



una ley de programación militar que garantizara la financiación de los programas ni con un escenario económico realista a medio plazo², garantizar una inversión de 30 000 millones de euros sin hipotecar, una vez más, las cuentas de Defensa. Tampoco le falta razón a la ministra cuando sostiene la necesidad de modernizar el material militar a largo plazo, puesto que en general la definición, desarrollo y obtención de capacidades – no el caso de las cibercapacidades, con ciclos de generación y obsolescencia infinitamente más reducidos – puede dilatarse durante décadas. Por ello es tan importante

que el planeamiento de la defensa se realice en base a estudios serios, escenarios realistas y sin objetivos preconcebidos. El presente artículo pretende debatir sobre algunos de estos elementos.

En términos generales, el planeamiento de la defensa 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 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:

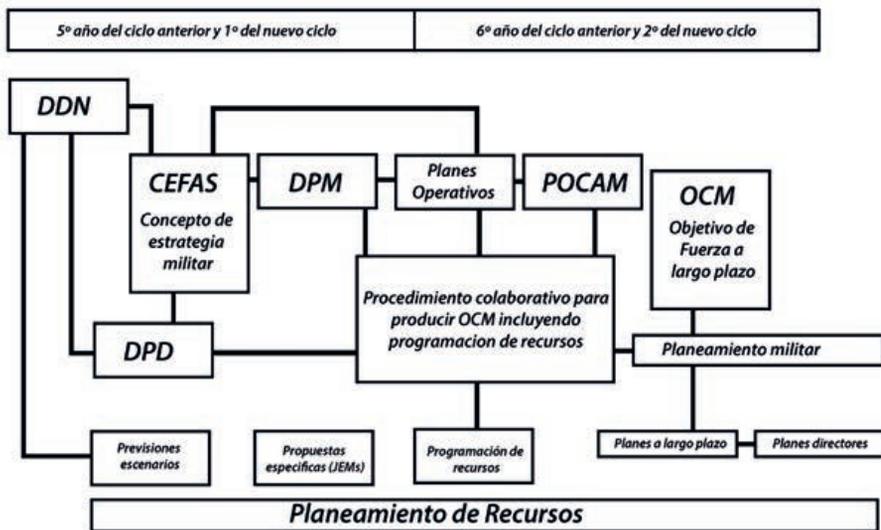
«...el proceso para la consecución de las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en la Política de Defensa y especialmente para la definición, obtención y sostenimiento de una Fuerza Conjunta eficaz, sostenible en el tiempo y capaz de enfrentarse a los retos de un escenario estratégico incierto y en continua evolución»³.

Fundamentado en escenarios económicos mínimamente realistas para garantizar la viabilidad y previsibilidad del mismo⁴, el planeamiento se realiza a largo plazo para orientar la transformación de las fuerzas armadas, a medio plazo para programar el empleo de los recursos (económicos, materiales y humanos) y a corto plazo para fijar las necesidades presupuestarias y ajustar la programación de los recursos disponibles.

Promulgada a finales de 2015, la OM 60/2015 reemplazaba la Orden Ministerial 37/2005, del 30 de marzo, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa (OM 37/2005). Su objetivo principal era actualizar y simplificar el proceso de planeamiento con una doble finalidad: 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 Armadas⁵. Así:

– Cada ciclo de planeamiento tiene una duración de seis años, siendo los dos primeros de planeamiento y los seis restantes –los cuatro del ciclo en curso y dos primeros del siguiente ciclo– de implementación. Esta ampliación 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 coincide con la emisión de la Directiva de Política de Defensa, sino que se basa en los preceptos de la Directiva de



Defensa Nacional en vigor. En ambos casos, los últimos documentos de estas características se realizaron en 2012.

– Para consolidar el concepto de «fuerza conjunta» en línea con los preceptos establecidos por la LODN 5/2005 y las normas posteriores, se refuerza la figura del JEMAD como pieza central del planeamiento. Los Ejércitos y la Armada no elaboran sus provisiones específicas para ser integradas en el planeamiento conjunto, sino que estos formulan sus propuestas concretas una vez JEMAD ha definido los planes conjuntos. Ello indica que el planeamiento seguirá un esquema *top-down* para garantizar la concepción conjunta de las Fuerzas Armadas.

– Para reducir su secuencialidad, 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* (OCM). Este servirá para definir un *Objetivo de Fuerza a Largo Plazo* realista, viable y sostenible económicamente. Por lo tanto, la 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 del proceso y las decisiones se realizarán de forma conjunta.

– Para simplificar el planeamiento, la identificación, definición y priorización de las capacidades se realiza en paralelo al planeamiento de recursos hasta culminar en el OCM. Esta decisión encaminada a integrar los condicionantes económicos



Mc Donnell Douglas F-18 Hornet (C.15)
Imagen: Sergio Muñoz Cañabate

desde las primeras fases del planteamiento permitirá reducir la brecha existente entre las expectativas y la realidad, mejorando con ello la sostenibilidad futura de la defensa.

– 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.

sobre errores conceptuales y fallos procedimentales motivados por la carencia de metodologías e indicadores para 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 crisis económica que ha afectado a nuestro país, que paralizó nuestra defensa y cuyos efectos todavía persisten⁷.

Tal y como sucedió con muchos países de nuestro entorno, la crisis puso de manifiesto que du-



Eurofighter Typhoon (C.16)

Aunque todavía no puede valorarse el nuevo proceso codificado en la OM 60/2015, puesto que el actual ciclo –condicionado este por unos escenarios presupuestarios poco realistas y un plan de modernización heredado del pasado– se dilatará hasta 2022. No obstante, los ciclos realizados al amparo de la OM 37/2005 entre 2005 y 2015 permiten extraer algunas ideas y lecciones que cabría tener en cuenta de cara al futuro.

Muchas de las limitaciones que pueden identificarse son aplicables al conjunto de la Política de Defensa: la relativa indefinición de los objetivos planteados en las directrices políticas propuestas en las *directivas de defensa nacional* o las *directivas de política de defensa* y la vaguedad de los planteamientos propuestos para su consecución. También puede destacarse una cierta falta de coherencia entre la evolución real del entorno estratégico, las áreas de capacidad identificadas y su traslación a sistemas armamentísticos concretos⁶. Otras limitaciones más concretas versan

rante los años de bonanza se habían comprado materiales que excedían la capacidad financiera para sufragarlos y sostenerlos. De hecho, en nuestro país el planeamiento por capacidades no se usó para obtener capacidades, sino para justificar la adquisición de los controvertidos *programas especiales de armamento* (PEA)⁸. Heredados tanto del paradigma de la Guerra Fría como de Gobiernos anteriores, estos programas que empezaron a proyectarse a mediados de los noventa se compraron sin prever su sostenimiento ni valorar su ciclo de vida⁹ y en varios casos apenas satisfacen los requerimientos de seguridad presentes. Sin embargo, han hipotecado las cuentas futuras del ministerio, ya que los recursos para toda la década continúan comprometidos en estos programas cuyo pago puede dilatarse hasta 2030. 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



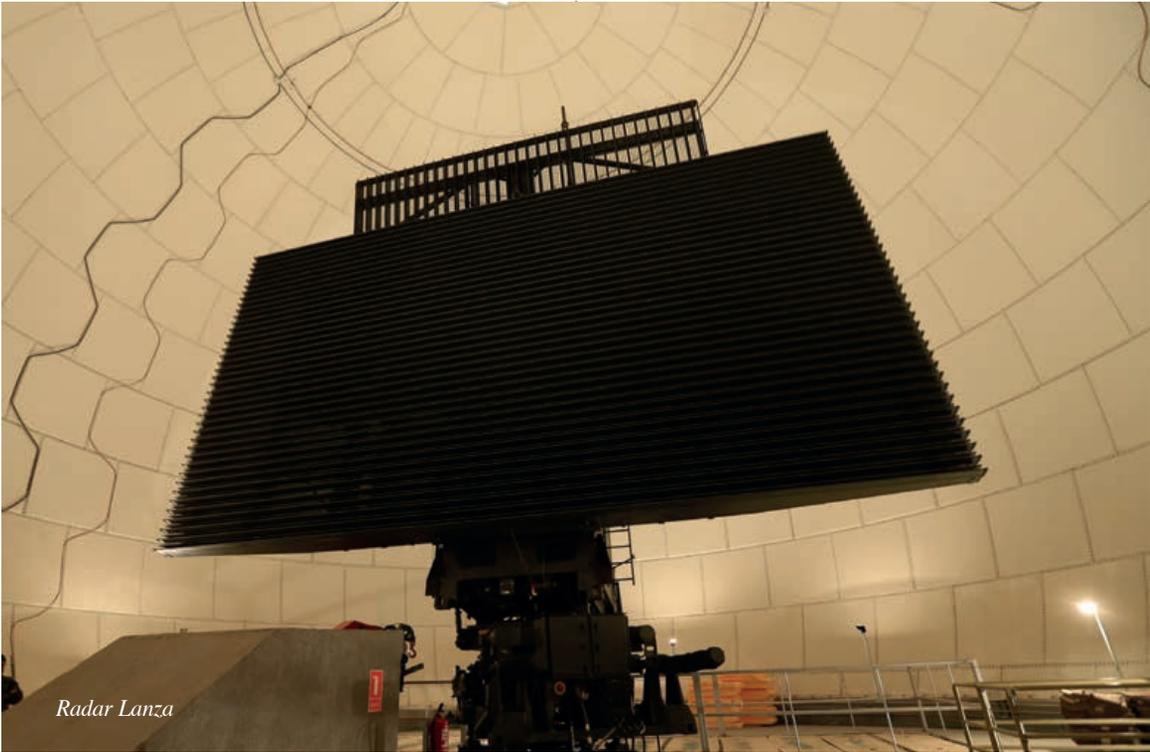
Airbus A400M (T.23)

o reducir las opciones de compra con la esperanza de ahorrar 3850 millones en su obtención y un gasto mucho mayor a lo largo de su ciclo de vida¹⁰. Más recientemente, Cospedal inició su andadura en el ministerio proponiendo la elaboración de una ley de sostenibilidad de las Fuerzas Armadas que garantizara la financiación de los programas de armamento y material¹¹.

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 con mayor o menor éxito la racionalización de los procesos de adquisición de armamento, la flexibilización en la gestión de los programas, la reducción de las redundancias en la organización o la externalización de funciones para garantizar la viabilidad de la transformación¹². Sin embargo, aunque el gasto militar aumentó en los dos primeros ciclos de planeamiento desde los 7892 millones de euros a los 9066 millones de euros, la gestión de la defensa de nuestro país continuó anclada en las prácticas financieras, burocráticas y empresariales tradicionales¹³. 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. 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 haberse reemplazado cuando aumentara la liquidez del Ministerio de Defensa. No obstante, esta fórmula se ha mantenido intacta hasta hoy a pesar de la bonanza económica y 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 acabó convirtiéndose en uno de los responsables de la inviabilidad económica de la programación militar.

Finalmente, el modelo anterior tampoco sirvió para alertar de que los materiales ya comprometidos difícilmente podrían ser sufragados y sostenidos. 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 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.



En conclusión, las lecciones identificadas de los ciclos de planeamiento realizados al amparo de la OM 37/2005 y la toma de conciencia de la insostenibilidad del planeamiento debido a la crisis económica que azotó nuestro país motivaron la aprobación de una norma reguladora en 2015. Aunque sus efectos preliminares –condicionados por la dificultad de disponer de un escenario económi-

co realista y estable– se observarán cuando concluya el primer ciclo en 2022, 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 cualquier caso, es necesario tener muy presente que 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. Solamente si existe un marco presupuestario realista y sólido se podrá avanzar en el proceso de transformación militar, garantizar los procesos de modernización 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. Además, tampoco debemos olvidar que el personal y las infraestructuras son dos componentes vitales de la capacidad militar y también requieren de atención. Los retos son importantes. Son importantes retos que deben abordarse con visión estratégica y con miras siempre al largo plazo. ■

NOTAS

¹Salvador, A. (2018, 23 de junio): «El plan de 30 000 millones de Cospedal tenía más de virtual que de real», *El Independiente*, en: <https://www.elindependiente.com/politica/2018/06/23/plan-inversion-30-000-millones-cospedal-mas-virtual-real/>

²Con el marco social, político y económico existente y previsible, no era realista pensar que nuestro país pasaría del 0,91% del PIB en defensa actual al 1'53% o al 2% en un seis años.

³Téngase en cuenta que una «capacidad militar» es la facultad de lograr un efecto militar deseado en un entorno operativo genérico, estando compuesta por distintos elementos interrelacionados (material, infraestructuras, recur-

sos humanos, adiestramiento, doctrina y organización en el caso español). Estas capacidades militares se desarrollan en base a un concepto operativo –en nuestro país, el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas de 2017– que define la manera de combatir de los Ejércitos e incluye los conceptos de empleo a los niveles estratégico, operacional y táctico.

⁴A modo de ejemplo, obsérvese el siguiente estudio que realiza una previsión del gasto en el horizonte 2040. Fonfría, A. (2018): «Proyecciones del gasto en defensa 2040», *Documento de Investigación 3/2018*, en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEINVO3-2018_Proyecciones_Gasto_Defensa2040_AntonioFonfría.pdf

⁵Al amparo de la OM 37/2005 se realizaron tres ciclos de planeamiento (2005-08, 2009-12 y 2013-16) que permitieron avanzar en la concepción conjunta de las

Imagen: Jose Manuel Olmo Lopez



Fuerzas Armadas y apoyar la obtención de otros sistemas de armas más allá de los grandes programas todavía en curso. También lograron que el material bélico fuera considerado como uno de los componentes de la capacidad militar, junto con las infraestructuras, los recursos humanos, el adiestramiento, la doctrina o la organización. También permitieron mejorar la gestión de los recursos e integrar el planeamiento aliado dentro del nacional. No obstante, su efectividad práctica estuvo comprometida por la falta de liderazgo político-militar durante el periodo 2008-11 y posteriormente por la crisis económica, que trastornó 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. Sin embargo, la situación actual tampoco arroja grandes esperanzas porque existe una brecha insalvable entre los objetivos de gasto, las previsiones reales y la estructura

de las Fuerzas Armadas. Dicho de otra forma, si el gasto militar no aumenta, será necesario catálogos de capacidades, volúmenes de fuerza o niveles de ambición (Colom, G. (2018): «Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16)», *Papeles de Europa*, 30(1), pp. 37-53).

⁶Colom, G. (2016): «Transforming the Spanish Military», *Defence Studies*, 16(1), pp. 1-18.

⁷Obsérvese, a tal efecto, la comparecencia del general Fernando Alejandro, actual jefe de Estado Mayor de la Defensa, en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados el pasado 16 de abril.

⁸Entre 1996 y 2008, mientras las partidas de modernización alcanzaron los 11 000 millones de euros, se firmaron contratos por valor de 36 500 millones de euros. 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 Leopard IIe, 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-T y Taurus y sistemas para la Unidad Militar de Emergencias– por un valor de 27 000 millones de euros, el Ministerio de Industria pagó por adelantado 15 000 millones de euros a los proveedores por su desarrollo, mientras que el Ministerio ha pagado más de 8 000 millones de euros para los sistemas ya entregados. Provocado por la insostenibilidad de la programación y motivada por la crisis económica, esta situación no solo ha obligado a renegociar y dilatar el pago de los programas, si no también a aprobar créditos extraordinarios, práctica que fue anulada por el Tribunal Constitucional.

⁹Fonfría, A. (2015): «La adquisición de sistemas y su financiación: problemas y algunas soluciones», *Cuadernos de Estrategia*, 175, pp. 187-216.

¹⁰Comparecencia de Pedro Argüelles en la Comisión de Defensa del Congreso, 24 de mayo de 2013.

¹¹Comparecencia de María Dolores de Cospedal en la Comisión de Defensa del Congreso, 20 de diciembre de 2016.

¹²Melese, F. et al. (eds.) (2015): *Military Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice*, Londres: Routledge.

¹³Pérez, F. (2016): *El gasto de defensa en España 1946-2015*, Madrid: Ministerio de Defensa.

