



121/2021

28 de octubre de 2021

*Guillem Colom Piella**

El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila

El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila

Resumen:

A pesar de su centralidad para ejecutar la política de Defensa e importancia para ajustar el instrumento militar a las contingencias presentes y prepararlo para las futuras, el planeamiento de la defensa nunca ha recibido la atención que se merece. Inicialmente realizado de manera instintiva, con el tiempo se ha codificado, formalizado y, sobre todo, orientado a mantener un frágil equilibrio entre las necesidades presentes y futuras.

En nuestro país se ha producido una evolución similar. Atendiendo a la necesidad de planear a largo plazo para desarrollar la fuerza futura, este trabajo reflexionará sobre algunos de los elementos que pueden condicionar esta adaptación.

Palabras clave:

Planeamiento de la defensa, España, modernización militar, Programas Especiales de Armamento, Programas Especiales de Modernización, transformación.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Defence planning in Spain. Navigating towards the 2035 horizon with a heavy backpack

Abstract:

Despite being a central element in the execution of the Defence Policy, defence planning has never received the attention it deserves. Initially, defence planning was carried out instinctively. Nevertheless, over time, it became codified, formalized, and, above all, oriented towards maintaining a fragile balance between present and future needs.

A similar development took place in Spain. In view of the necessity to plan for the long term to create the future force, this paper will reflect on some of the elements that may condition this continuous and long-term military adaptation.

Keywords:

Defence planning, Spain, military modernization, Special Weapons Programmes, Special Modernization Programmes, transformation.

Cómo citar este documento:

COLOM PIELLA, Guillem. *El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila*. Documento de Opinión IEEE 121/2021.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO121_2021_GUICOL_Planeamiento.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

La complejidad inherente del planeamiento de la defensa

El planeamiento de la defensa —un proceso que traduce objetivos políticos generales de defensa en capacidades militares específicas— tiene un papel central en la conducción de la política de Defensa. De hecho, es uno de los factores que más puede condicionar la efectividad militar de los ejércitos porque orienta la generación de unas capacidades que acabarán empleándose en operaciones.

Como es bien sabido, las capacidades militares están compuestas por varios elementos (material, infraestructuras, recursos humanos, adiestramiento, doctrina, organización e interoperabilidad) que influyen decisivamente en el logro de los efectos militares. Sin embargo, no debemos llevarnos al engaño con nuestro MIRADO-I, puesto que el material no es el principal condicionante de la capacidad, sino que lo es la doctrina¹. Relacionada con elementos objetivos y subjetivos como la cultura estratégica y militar de un país, esta teoría de la victoria deriva de un concepto que pretende resolver un problema operativo o estratégico previamente identificado². En consecuencia, la doctrina —que plasma las preferencias militares³ sobre cómo resolver este problema— orienta la definición de las capacidades en todas sus dimensiones, incluyendo el armamento y material. Por esta razón, no debe extrañarnos que en el DOTMLPF-P estadounidense o en el DOTMLPF-I aliado, la doctrina ocupe el primer lugar. Ello no obsta que el armamento y material que finalmente se obtiene —un proceso en el que confluyen una amplia gama de intereses

¹ ROSEN, Stephen. “New Ways of War: Understanding Military Innovation”, *International Security*, 13 (1), 1988, pp. 134-168.

² En términos muy generales, un concepto propone una nueva forma de operar o explotar tecnología en un entorno futuro para resolver un problema operativo que ha sido identificado. Se trata de un problema que las capacidades actuales (entendidas como MIRADO-I) son incapaces de resolver. Es por esta razón que los sistemas de lecciones aprendidas junto con los estudios prospectivos son tan importantes para plantear los procesos de Desarrollo y Experimentación de Conceptos (CD&E). Procesos que pueden derivar en la definición de nuevas capacidades. En todo este proceso, la doctrina juega un papel esencial porque plasma la forma en que se implementará el concepto, por lo que determinará el resto de elementos que conforman la capacidad. Pensemos, además, que ahora la mayoría de los problemas operativos son de naturaleza conjunta y requieren soluciones en todos los dominios. En cualquier caso, recuérdese que todo esto se lo debemos a los generales William DePuy y Don Starry (jefes del TRADOC estadounidense), padres de la Batalla Aeroterrestre, y al famoso documento del segundo: Starry, Don: *TRADOC Commander's Notes No. 3: Operational Concepts and Doctrine* (20 de febrero de 1979). De este último asunto es altamente recomendable el podcast de Javier Jordán (21 de septiembre de 2020): “Batalla Aeroterrestre”, *Histocast*, Disponible en: https://www.ivoox.com/histocast-211-cagadas-corporativas_mf_55993464_1.mp3

³ También políticas, porque en casos como en Alemania, la generación de doctrina está supervisada por el poder político. Ello contribuye a explicar, por ejemplo, por qué el país fue tan poco ágil en adaptarse a la insurgencia afgana (DYSON, Tom. *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*, Londres: Palgrave MacMillan, pp. 177-197).

más allá de los estrictamente militares— acabe condicionando las opciones operativas y, con ello, la autonomía de acción de los ejércitos.

Por otro lado, al determinar las asignaciones de recursos a corto-medio plazo y orientar las inversiones en el largo plazo, este proceso tiene profundos efectos sobre el desarrollo de la fuerza⁴. En otras palabras, el planeamiento es inherentemente transformador, ya que es el medio por el cual se transita de una fuerza existente (heredada de decisiones pasadas) a una fuerza futura. Por ello, la definición de un modelo futuro de fuerzas armadas que, basado en proyecciones sobre el entorno futuro, adaptado a la cultura estratégica del país y a sus posibilidades financieras, oriente el planeamiento a largo plazo es fundamental para programar los recursos en el medio y tomar las decisiones en el corto.

Sin embargo, en la práctica este proceso es más complejo: primero, porque la fuerza a largo plazo no puede concebirse como un punto final, sino que esta debe mutar atendiendo a unos entornos tecnológicos y militares cada vez más acelerados. Segundo, por la propia inflexibilidad de ciertos condicionantes⁵. Además de los sobradamente conocidos factores financieros, industriales, políticos o culturales que tienen un factor determinante sobre el proceso y resultado del planeamiento de la defensa, existen otros factores que también deben de tenerse en cuenta. El más relevante es el denominado «retraso político» (*policy lag*)⁶, según el cual el vacío político, o su falta de orientación, acaba motivando el diseño de fuerzas y la obtención de sistemas futuros que responden a las necesidades presentes. Teniendo en cuenta que los procesos de desarrollo y obtención de los grandes sistemas se dilatan durante décadas, el resultado es la compra de armamento y material obsoleto o inadecuado para el entorno futuro, con los efectos que ello tiene en el desempeño militar. El otro gran condicionante se relaciona con los propios ciclos de adquisición armamentísticos, excesivamente largos e inflexibles. Es por esta razón que muchos países buscan fórmulas para acelerar los ciclos de obtención de capacidades y flexibilizar la adquisición de sistemas, especialmente aquellos que por su

⁴ No me refiero al concepto anglosajón de *Force Development*. Recuérdese que este —adoptado por nuestra División de Desarrollo de Fuerza— combina doctrina, educación, CD&E, adiestramiento, ejercicios y lecciones aprendidas.

⁵ Aunque no se relaciona con este asunto, recuérdese que los procesos de obtención de material pueden proporcionar ventajas competitivas a potenciales adversarios, ya que pueden realizar proyecciones sobre la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades futuro del actor que está modernizando sus medios. Ello les permite adaptar las estructuras propias y desarrollar capacidades que compensen las propias.

⁶ REYNOLDS, Kevin. “Building the Future Force: Challenges to Getting Military Transformation Right”, *Contemporary Security Policy*, 27 (3), 2006: pp. 435-471.

naturaleza —como pueden ser las cibercapacidades— tienen ciclos de vida muy cortos. Y es que, en la era de la información, donde los avances tecnológicos son continuos, no es posible mantener las mismas dinámicas que en la era industrial.

Paradójicamente, a pesar de su relevancia para implementar la política de defensa, este proceso no comenzó a formalizarse hasta mediados del siglo pasado con la codificación del planeamiento por programas para mejorar la gestión de los recursos. Con el fin de la Guerra Fría, este proceso continuó su consolidación con el desarrollo del planeamiento por capacidades para orientar los procesos de transformación⁷. El planeamiento tampoco ha recibido atención académica hasta fechas recientes⁸. En consecuencia, aunque este proceso se ha regulado, estructurado y codificado en un objeto de estudio científico, este continúa siendo una caja negra donde coexisten intereses políticos, militares, burocráticos, corporativos, sociales e industriales. Sin embargo, estos pueden condicionar (e, incluso, tener un papel determinante) sus resultados e influir sobre la adaptación de la fuerza a los retos futuros y, con ello, determinar el éxito o fracaso del instrumento militar⁹.

Nuestro país ha seguido un proceso de consolidación similar: se ha pasado de un planeamiento por amenazas escasamente institucionalizado, realizado de forma específica por los tres ejércitos y sin criterios para evaluar su ejecución a un modelo por capacidades formalizado, conjunto y con métricas de cumplimiento¹⁰. Estos cambios se explican por la modernización de la administración de defensa española desde el fin del franquismo y la participación en la Alianza Atlántica (y, en menor medida, a la Unión Europea)¹¹. Sin embargo, la emulación del planeamiento aliado y europeo, la adopción del planeamiento por capacidades o la creciente convergencia entre el planeamiento nacional y los ciclos aliados y europeos no han logrado traducir satisfactoriamente los objetivos políticos generales en capacidades militares específicas. Tampoco parece

⁷ DE SPIEGELEIRE, Stephan. "Ten Trends in Capability Planning for Defence and Security", *The RUSI Journal*, 156 (5), 2011: pp. 20-28.

⁸ BREITENBAUCH, Henry y JAKOBSON, André (eds.). *Defence Planning as Strategic Fact*, London: Routledge, 2020.

⁹ TAGAREV, Todor. "Defence Planning-Core Processes in Defence Management", en: BUCUR-MARCU, Hari, FLURI, Phillip y TAGAREV, Todor (eds.). *Defence Management: an Introduction*, Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009, pp. 45-74.

¹⁰ Para asuntos de planeamiento y programación de recursos, existen dos fuentes de lectura obligada: ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid: IUGM, 2008 y PÉREZ-MUINELO, Francisco: *El gasto de defensa en España 1946-2015*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2015.

¹¹ COLOM-PIELLA, Guillem. "Transforming the Spanish Military", *Defence Studies*, 16 (1), 2016: pp. 1-18.

estar orientando suficientemente la transformación de la fuerza actual a la fuerza objetivo para un 2035 que está a la vuelta de la esquina. Sin embargo, la pregunta que nos debemos hacer es la siguiente: ¿esta dificultad para identificar, generar, sostener y transformar las capacidades militares se debe a las limitaciones inherentes del sistema de planeamiento o, por el contrario, son el producto de la caja negra que rodea este proceso?

Este tipo de problemas no son algo exclusivo de nuestro país. Sin embargo, a diferencia de España, muchos de los países de nuestro alrededor tienen una comunidad estratégica madura que contribuye al debate, formula alternativas, evalúa los procesos y es capaz de influir en unas élites políticas interesadas en los asuntos de defensa y con expertos en sus filas permeables a discusiones e ideas externas. Sin embargo, en nuestro país, problemas específicos como la falta de una comunidad estratégica madura¹², el escaso debate público e insuficiente debate político se combinan con asuntos transversales en todos los países (el peso excesivo de los programas «estrella», las prácticas de obtención disfuncionales, la inestabilidad presupuestaria o la renuencia al planeamiento conjunto) para condicionar el resultado final del planeamiento.

A continuación, se expondrán los principales condicionantes —casi todos ellos situados en la mencionada caja negra— de este proceso. No se analizará exhaustivamente el modelo de planeamiento, ya que existen otros trabajos que inciden sobre estos asuntos¹³. Se trata de unas reflexiones derivadas de haber tratado el planeamiento como un objeto de estudio científico junto con la experiencia de haber trabajado en ello. Muchos de los problemas son evidentes y compartidos con otros países, mientras que otros son más específicos del caso español. Aunque muchos oficiales y funcionarios conocen y experimentan estos asuntos de primera mano, su exposición puede servir para generar el debate necesario para resolver —o, al menos, minimizar— algunos de los problemas que afectan nuestro planeamiento.

¹² Son muchos los elementos históricos, sociales, políticos o culturales que contribuyen a esta situación. Aunque el enfoque de «cultura de defensa» patrocinado institucionalmente ha acercado estos asuntos a la sociedad civil, la proliferación de iniciativas dedicadas a la seguridad y la defensa apenas se ha traducido en un aumento del debate estratégico. Esto contribuye a que nuestro país carezca de una escuela estratégica propia, con las consecuencias que ello tiene. Sobre estos asuntos, véase: PALACIOS, José-Miguel. “Pensamiento militar. Una generación de pensamiento militar español, 1989-2016”, *Tiempo devorado*. Revista de historia actual, 3, 2016: pp. 437-439.

¹³ Véase, por ejemplo: COLOM-PIELLA, Guillem. “Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España”, *Papeles de Europa*, 30 (1), 2017, pp. 37-53.

El planeamiento y sus problemas

Para empezar, existen algunos aspectos que debemos tener en cuenta. El primero, es el marco normativo, comenzando por la Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa (OM 60/2015). Esta lo define 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». Precisamente, características como la eficacia, sostenibilidad y adaptabilidad son los tres pilares que deberían orientar el planeamiento de la defensa para disponer de «...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»¹⁴, siendo este último el nudo gordiano de nuestro sistema.

Esta norma actualiza, simplifica y flexibiliza el modelo de 2005, reforzando también la centralidad del JEMAD en el proceso, ampliando los ciclos de cuatro a seis años (dos de planeamiento y cuatro —más dos del siguiente ciclo— de ejecución), optimizando la gestión de los recursos y tomando la transformación como su principal referente¹⁵.

Además, junto con el Objetivo de Capacidades Militares (OCM) para el ciclo en curso, también se elabora el Objetivo de Fuerza a Largo Plazo (OFLP). Tomando como referencia futura el Entorno Operativo 2035 (EO2035)¹⁶, el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS) y de la Directiva de Planeamiento Militar (DPM), este trabajo debe proporcionar una visión coherente de la fuerza a largo plazo para orientar la obtención de capacidades a medio y corto. Aunque sería deseable disponer de un marco

¹⁴ Estado Mayor de la Defensa [EMAD]: *PDC-01(A) Doctrina para el empleo conjunto de las FAS*, Madrid: MDEF, 2018: p. 52.

¹⁵ *Ibid.*, p. 45. 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» (*Ibid.*, p. 55). Sin embargo, téngase en cuenta que el *Entorno Operativo 2035* (EO2035) propone la adaptación —entendida como la capacidad de cambio para sobrevivir en un entorno cambiante— y no la transformación como pilar del planeamiento (EMAD: *Entorno Operativo 2035*, Madrid: MDEF, 201969-70).

¹⁶ Sobre este documento, su marco de referencia y posibles implicaciones, véase: COLOM-PIELLA, Guillem. *Una mirada hacia el futuro: el entorno operativo 2035 y el diseño de la fuerza futura*, Documento de Opinión del IEEE, 156, 2020, 1-13. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO156_2020GUICOL_EntornoOperativo.pdf

político amplio como la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003¹⁷, que encuadró las adquisiciones del ciclo 1997-2008 y estableció las líneas maestras de la transformación para alcanzar el modelo de fuerzas armadas para el horizonte 2015, el EO2035 y sus revisiones trienales pueden servir como sustituto imperfecto. Obvio deliberadamente las Estrategias de Seguridad Nacional y las Directivas de Defensa Nacional (DDN). Mientras las primeras fijan un marco general de la seguridad nacional que el Ministerio de Defensa debería transformar en una hipotética Estrategia de Defensa Nacional que informara el planeamiento futuro, las segundas establecen prioridades para el corto plazo que condicionan la presupuestación. pero no informan el desarrollo de capacidades en el largo¹⁸.

El OFLP también debería inspirar la I+D+i militar para evitar que los intereses industriales condicionen el desarrollo de capacidades. En este sentido, la nueva Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa de 2020¹⁹ no solo subraya esta relación, sino que también puede apoyar el desarrollo de las tecnologías disruptivas y sus aplicaciones militares fijadas en el EO2035. Sin embargo, también es cierto que otros factores — desde la insuficiencia de fondos públicos para su desarrollo o la burocracia relacionada con su obtención, a dinámicas político-industriales que sobrepasan el planeamiento— pueden condicionar este hecho.

Otro aspecto normativo son las DDN y las Directivas de Política de Defensa (DPD). Mientras las primeras trazan las líneas maestras de la Política de Defensa y los criterios para su implementación, las segundas se basan en las primeras para establecer el marco del planeamiento. Aunque la OM60/2015 establece que los ciclos no empezarán necesariamente con la emisión de la DPD (que no responde a un calendario concreto y con un vacío entre 2012 y 2020) sino con el CEFAS, el nuevo ciclo arrancó en agosto de 2020 con la formulación de una DPD. Fundamentada en el marco político establecido por la DDN 2020, esta pretende revisar y actualizar el OCM (sic.), especialmente en

¹⁷ Para encuadrar esta revisión y comprender la utilidad de un trabajo de estas características, véase: DULYSH, Mariya. *¿Necesita España una nueva Revisión Estratégica de la Defensa?*, Documento de Opinión del IEEE, 106, 2016, 1-16. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO106-2016_RevEstrategica_Defensa_MDulys.pdf

¹⁸ Sin embargo, según la OM 60/2015 pueden proporcionar *sine die* el marco político del planeamiento por la propia calendarización del arranque de los ciclos y la posibilidad de que los gobiernos no elaboren documentos de estas características, tal y como sucedió en el periodo 2012-20.

¹⁹ Secretaría de Estado de Defensa: *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID 2020)*, Madrid: MDEF, 2020.

materia de personal²⁰. A ello se le añade, entre otros, el mantenimiento de capacidades militares suficientes para disuadir y proteger el territorio y áreas de interés para España, colaborar con las autoridades civiles y contribuir a la OTAN y UE, participar activamente en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y todos sus instrumentos relacionados o promover la industria de defensa nacional, así como su integración en proyectos europeos y multinacionales.

Con independencia de los objetivos planteados en esta DPD y codificados en la DPM para orientar este ciclo en curso (2020-2026), no debemos perder de vista que el objetivo último del planeamiento es la adaptación de la fuerza actual —heredada del modelo futuro de fuerzas armadas establecido en la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003 para el horizonte 2015 y del ciclo modernizador 1997-2008— a una fuerza futura cuyos mimbres se han establecido, a falta de un documento político-estratégico que establezca sus pilares, en el EO2035. En cualquier caso, recordemos que el 2035 —cuando, en teoría, surgirá la singularidad tecnológica y puede consolidarse la Revolución en los Asuntos Militares «definitiva»²¹— está a la vuelta de la esquina. Aunque las distintas revisiones trienales del EO2035 irán detallando los objetivos y ampliando los plazos, el marco de actuación se mantendrá estable.

Sin embargo, su desarrollo estará condicionado por varios factores: estos comprenden desde un presupuesto que, en el mejor de los casos, se mantendrá plano²², las implacables leyes de Augustine que impedirán reemplazar todos los materiales y llevarán a un desarme estructural o unas leyes de Moore que aumentarán la obsolescencia de los sistemas e incrementarán el coste de vida de las plataformas. También, unos costes de personal cada vez más elevados, crecientes demandas sociales para que los ejércitos realicen acciones cada vez más alejadas de sus *core tasks* o las limitaciones del

²⁰ Ministerio de Defensa: Directiva de Política de Defensa, Boletín Oficial del Ministerio de Defensa, 159, (6 de agosto de 2020), 19551. Considerado como el objetivo prioritario del ministerio para la legislatura, este parece relacionarse con la mejora de las condiciones y calidad de vida, las políticas de conciliación y la igualdad de oportunidades en las fuerzas armadas, tal y como se desprende de la DDN y de esta directiva. Aunque también se planteó incrementar las plantillas en 7.000 efectivos, es probable que el escenario post-COVID lo impida.

²¹ RASKA, Michael. "The sixth RMA wave: Disruption in Military Affairs?", *Journal of Strategic Studies*, 44 (4), 2021, pp. 456-479.

²² FONFRÍA, Antonio. *Proyecciones del gasto en defensa 2040*, Documento de Investigación del IEEE, 3, 2018, pp. 1-20. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV03-2018_Proyecciones_Gasto_Defensa2040_AntonioFonfria.pdf

ecosistema burocrático, ético-legal y tecnológico-industrial europeo para innovar y desarrollar ciertos sistemas armamentísticos, por poner algunos ejemplos.

En cualquier caso, los principales factores que condicionarán el planeamiento a corto, medio y largo plazo y, con ello, la consecución de los objetivos del EO2035, son el ciclo inversor que arrancó en 2018 y el sistema de financiación de estos grandes programas armamentísticos. Estos dos factores que afectan particularmente el planeamiento de recursos se combinan con otros asuntos (como la deuda pendiente del ciclo modernizador 1997-2008, la renovación de ciertos materiales, el mantenimiento de capacidades, la asignación de los propios recursos en el ámbito de las fuerzas armadas o consideraciones presupuestarias y de política industrial) que podrán condicionar los sucesivos ciclos de planeamiento.

El primero es el arranque de un nuevo ciclo modernizador en 2018²³. Con un gasto aproximado de 15 000 millones de euros y un horizonte de aplicación hasta 2032, se adquirirán fragatas F-110, vehículos de combate de ruedas Dragón, helicópteros NH-90, H-135 y H-160, un buque de intervención subacuática BAM-IS y aviones A-330MRTT. Se completará la serie de cuatro submarinos S-80 Plus, se modernizarán los cazas Typhoon y los helicópteros CH-47 y se obtendrá el derecho de uso durante diecinueve años de dos satélites de comunicaciones Spainsat NG²⁴. Aunque en 2020 la SEDEF declaró que no se preveía lanzar nuevos programas hasta 2028, es muy probable que en los próximos meses se apruebe la compra de aviones de patrulla marítima C-295 MPA, de doce vehículos aéreos no-tripulados Euromale y, en un futuro, de nuevos cazas Typhoon. Ello permitiría renovar selectivamente ciertas capacidades críticas, mantener el ciclo de vida de otros materiales del ciclo modernizador 1997-2008 y cumplir con el acuerdo gobierno-Airbus para mantener la carga de trabajo en el sector aeronáutico tras la crisis motivada por la COVID-19.

A pesar de sus diferencias, este ciclo inversor tiene grandes similitudes con el ciclo modernizador 1997-2008²⁵, ya que su configuración parece relacionarse con factores

²³ Sin embargo, entre el ciclo anterior (1997-2008) y este (2018-), se aprobaron dos Programas Especiales de Armamento (PEA): los helicópteros EC-135 en 2013 tras la reprogramación del mismo año, y los Buques de Acción Marítima (BAM) inicialmente pospuestos en 2014. Además, se han adquirido con los fondos propios del Ministerio de Defensa otros sistemas, como drones MQ-9, aviones de entrenamiento, un buque logístico o vehículos terrestres.

²⁴ COLOM-PIELLA, Guillem. "A New Debt Burden for Spain's Defence Planning", *The RUSI Journal*, 164 (7), 2019, pp. 32-41.

²⁵ La mejor fuente existente sobre este ciclo continúa siendo Pérez Muñelo (2015).

industriales, económicos, sociales y militares (respondiendo estos últimos a criterios de reparto)²⁶. De hecho, la supervivencia del sector de defensa tras entregarse el grueso de los equipos del ciclo anterior, el incremento de su competitividad, eficiencia y base tecnológico-industrial o la definición de las capacidades estratégicas nacionales coincidiendo con el despliegue de todos los instrumentos de la defensa europea y la creación de un mercado común europeo son elementos que contribuyen a explicar este ciclo²⁷. Otras adquisiciones pueden justificarse por el acuerdo entre el Gobierno y Airbus para minimizar la pérdida de empleo y promover el sector industrial de defensa²⁸. Las mismas consideraciones industriales parecen influir tanto en la participación española en la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) con proyectos que no parecen estar plenamente alineados con las necesidades nacionales²⁹ o en el FCAS, un “proyecto de estado” por sus implicaciones industriales y esfuerzo económico³⁰.

Al igual que sucede en otros países, la tradicional relevancia de los factores industriales y sociales en la adquisición de grandes programas crea una brecha entre las necesidades identificadas durante el planeamiento y su priorización en la programación de los recursos y el producto que finalmente se adquiere. Aunque se está intentando reducir esta brecha alineando la definición de las necesidades militares futuras con las estrategias de I+D+i y la política industrial de defensa o apoyando la exportación de material militar, difícilmente se resolverá este problema cuyas raíces deberían buscarse en la escasa conciencia social y política sobre los asuntos de defensa y los costes electoralistas de cualquier potencial aumento del gasto.

Es probable que este ciclo modernizador, que responde a necesidades identificadas en los noventa, apoya el modelo futuro de fuerzas armadas de la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003, renueva materiales obsoletos o moderniza sistemas en servicio,

²⁶ Ello no es nuevo de este ciclo, sino que es algo con una larga historia: Molas-Gallart, Jordi: «Defence procurement as an industrial policy tool: The Spanish experience», *Defence and Peace Economics* 9 (1-2), 1998, 63-81.

²⁷ *Ibid.*, pp. 33-35. Para más información, véase: Ministerio de Defensa y Ministerio de Industria, Energía y Turismo: *La Industria Española de Defensa. Estrategia de Futuro*. Madrid: Gobierno de España, 2013, o Dirección General de Armamento y Material: *Estrategia Industrial de Defensa*, Madrid: MDEF, 2015.

²⁸ Comunicado conjunto Airbus-Gobierno de España (30 de julio de 2020). Ello también puede ser una compensación a Airbus tras la selección de la empresa española Indra como el coordinador nacional del Sistema Aéreo de Combate Futuro (FCAS).

²⁹ CÓZAR, Beatriz y COLOM-PIELLA, Guillem. “The Permanent Structured Cooperation and its Implications for Spain”, comunicación presentada en el 26º Congreso de la IPSA, 10-15 de julio de 2021. Recuérdese que España participa en 24 proyectos y lidera dos.

³⁰ Otro proyecto colaborativo menos ambicioso que cuenta con la participación española es la futura corbeta europea.

resulte en una pesada carga para las finanzas del Ministerio de Defensa³¹. En otras palabras, se produce un *policy lag* entre las necesidades reales relacionadas con la marcha del entorno estratégico y que el liderazgo político no ha proyectado, y los productos que finalmente se adquieren.

Paralelamente, otras plataformas están alcanzando el final de su ciclo de vida, por lo que deberá procederse a su reemplazo (impactando en la programación de recursos y la capacidad inversora) o asumir la pérdida de capacidades en áreas clave como la patrulla marítima o la imposibilidad de reforzar otras esenciales como la inteligencia y guerra electrónica³². Además, aunque todos esos programas son necesarios, su adquisición tardía —la otra cara del *policy lag* al que hacía referencia— no parece haber ido acompañada de un examen de las necesidades que podría haber liberado financiación para sistemas más prioritarios para la defensa actual y para contingencias futuras. Sin embargo, ello incidiría negativamente sobre una industria nacional que busca potenciar su competitividad internacional y reduciría, transitoriamente, las capacidades presentes. Tampoco debe descartarse que este ciclo inversor termine generando una nueva brecha entre las capacidades de estos sistemas y las necesidades identificadas en el EO2035 para los próximos quince años. De hecho, choca que habiendo variado tanto el entorno estratégico en estos años (y donde el planeamiento parte de un contexto estratégico, de un entorno operativo y un concepto de empleo que no se asemejan mucho al planteado en el año 2003), las prioridades en materia armamentística apenas hayan variado³³.

Aquí surge el segundo gran condicionante, ya que este ciclo modernizador continúa utilizando el modelo alemán de pagos aplazados mediante anticipos industriales. Ello permite compensar la falta de liquidez del Ministerio de Defensa y dilatar el pago de los sistemas hasta 2032 a costa de comprometer el grueso del presupuesto para modernización de toda una década. Una década clave, ya que no solo podrán producirse avances disruptivos en cibernética, robótica, inteligencia artificial, computación cuántica, nanotecnología o armas de energía dirigida; sino también la difusión entre muchos

³¹ Para conocer los problemas inherentes del proceso de obtención de material: FONFRÍA, Antonio. “La adquisición de sistemas y su financiación: problemas y algunas soluciones”. En: *Industria española de defensa*, Madrid: CESEDEN, 2015, 187-216.

³² COLOM-PIELLA, Guillem. “From Transformation to Adaptation: analysing the Spanish military change (2004-2020)”, *Defence Studies*, 21 (1), 2021, pp. 47-66.

³³ Sobre este asunto, es de obligada lectura el texto del almirante Fernando García Sánchez, JEMAD entre 2011 y 2017: «De la estrategia a las capacidades», *Cuadernos de Pensamiento Naval*, 29, 2020, pp. 15-34.

ejércitos de sistemas baratos y de alto impacto como enjambres de drones, municiones merodeadoras, proyectiles de largo alcance y elevada precisión o cibercapacidades ofensivas.

Además de las inversiones mencionadas, todavía hay que hacer frente a unos 9000 millones de euros del ciclo modernizador 1997-2008 y cuya inclusión en el presupuesto es lo que explica el significativo incremento del gasto en defensa desde 2017. Aunque se espera que algunos —muchos menos de los que sería deseable— de los nuevos Programas Especiales de Modernización puedan cofinanciarse con fondos europeos para recuperar la economía y transformar el tejido productivo europeo, el Ministerio de Defensa continuará enfrentándose al pago de unos contratos que superan sus posibilidades financieras. Y es que el Ministerio de Defensa no solo tiene que sufragar el sostenimiento y ciclo de vida de unos sistemas cada vez más costosos de mantener, sino también el desarrollo y adquisición de plataformas de gran complejidad y coste. En caso de que los productos no puedan exportarse, estas ambiciones industriales generarán una nueva carga para un Ministerio de Defensa que debe financiar (o cofinanciar) costosos desarrollos para series muy pequeñas. El resultado es una defensa comparativamente cara y escasamente sostenible, plataforma céntrica y cuyos retornos en materia de capacidades militares —y, por lo tanto, en disuasión, libertad de acción y seguridad— no tienen relación directa con la inversión realizada.

Con un presupuesto de defensa predecible (0,9 % del Producto Interior Bruto) pero insuficiente para mantener la estructura existente, un horizonte económico que arroja pocas esperanzas, unos factores industriales que limitan enormemente las opciones de compra de los materiales, el escaso interés por los asuntos de defensa, un panorama político que dificulta los acuerdos en defensa y sin ninguna ley de programación que proporcione la estabilidad necesaria para garantizar la obtención y sostenimiento de los materiales³⁴, este ciclo modernizador puede suponer una losa —que se suma a la

³⁴ Existen numerosos trabajos —muchos de ellos publicados en este foro— que inciden sobre este asunto, siendo el último de ellos el siguiente: DEL CERRO, Francisco. *La Ley de financiación de la Defensa: una necesidad inaplazable*. Documento de Opinión del IEEE 82, 2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEE082_2019IGNCER_leyDef.pdf En este sentido, es también fundamental la lectura de los tres artículos publicados recientemente por Carlos Calvo en el portal *Infodefensa*, especialmente el tercero, que establece propuestas de futuro: Calvo, Carlos (6 de abril de 2021): «Reflexiones en torno a una posible ley de financiación de la defensa (III)», *Infodefensa*. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/es/2021/04/06/opinion-reflexiones-torno-posible-financiacion-defensa.php>

pesada losa del ciclo 1997-2008— para el planeamiento a largo plazo y, con ello, a la adaptación de las fuerzas armadas al mundo del mañana.

Conclusiones

A pesar de su centralidad para ejecutar la política de Defensa y su importancia para ajustar el instrumento militar a las contingencias presentes y prepararlo para las futuras, el planeamiento de la defensa nunca ha recibido la atención que se merece. Inicialmente realizado de manera instintiva, con el tiempo se ha ido codificando, formalizando y, sobre todo, orientando a mantener un frágil equilibrio entre las necesidades presentes y futuras. Resultado de las decisiones tomadas en el pasado, las capacidades presentes condicionan la efectividad militar actual, pero las decisiones que se tomen hoy determinarán la fuerza del mañana. Y en medio de ambos extremos, la difícil transición entre unas capacidades heredadas necesarias para las contingencias de hoy, y unas capacidades futuras de las que no se conoce realmente su utilidad. En este sentido, no parece extraño que el planeamiento de la defensa sea un elemento nodal de los procesos de innovación militar y un factor explicativo de la pasada Revolución en los Asuntos Militares³⁵. De hecho, las fuerzas actuales y sus catálogos de capacidades son el producto de esta revolución y del proceso de transformación que la acompañó. Ahora muchos países están proyectando las fuerzas armadas del 2035 y más allá, por lo que las decisiones actuales tendrán profundos efectos en las próximas décadas.

En este sentido, a falta de un documento político-estratégico que proporcione el marco necesario para la fuerza futura, el EO2035 —que extrae competencias, pero no capacidades— puede inspirar el planeamiento a largo plazo y, con ello, orientar la programación de los recursos a medio y las decisiones en el corto. La deuda sobre los grandes programas, las carencias presupuestarias, las capacidades tecnológico-industriales, las preferencias en materia armamentística o las crecientes demandas sociales (especialmente tras la participación en Balmis o la evacuación de no-combatientes de Afganistán) para emplear a las fuerzas armadas en labores de apoyo a las autoridades civiles cada vez más alejadas de sus *core tasks* y, sobre todo, la escasa atención política a los asuntos de defensa son algunos de los elementos que

³⁵ COLOM-PIELLA, Guillem. *Entre Ares y Atenea, el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Madrid: IUGM, 2008.

condicionarán los próximos ciclos de planeamiento. Unos ciclos que verán una creciente brecha entre unos requerimientos de seguridad y defensa cada vez más amplios y unos recursos cada vez más limitados en términos relativos.

Con un presupuesto de defensa predecible pero insuficiente, un sistema de financiación de los grandes programas que compromete la programación futura, apuestas industriales por proyectos que exceden las capacidades financieras del Ministerio de Defensa, la urgencia de mantener capacidades críticas o garantizar el sostenimiento y ciclo de vida de los sistemas en servicio son algunos de los elementos que condicionan el planeamiento a corto, medio y largo plazo. De hecho, aunque el modelo surgido de la OM 60/2015 ha logrado uno de sus principales objetivos (consolidar esta visión a largo plazo), este no ha conseguido acabar con la secuencialidad del proceso y conseguir que se tengan en cuenta todos los factores (estratégicos, militares, financieros, tecnológicos, industriales, etc.) a la hora de adquirir o modernizar sistemas concretos.

Si el presupuesto se mantiene plano, no se modifica el modelo de financiación de los grandes programas, no se aprueba ninguna ley de programación militar que mejore su desembolso, no se consigue que los anticipos industriales no deban ser reintegrados por el Ministerio de Defensa, no se adopta un enfoque menos plataforma céntrico por grandes programas, no se consolida una mentalidad realmente conjunta o no se optimiza y simplifica el apoyo a la fuerza, deberán tomarse decisiones duras. Estas podrán entrañar la reducción de la sostenibilidad de unos sistemas existentes que ya se halla en niveles muy bajos o la eliminación de ciertos materiales heredados para invertir en programas adecuados para el futuro, el intercambio de estructura de fuerzas por sostenimiento, la asunción de la pérdida de capacidades con lo que ello implica o la búsqueda de fórmulas colaborativas para mantener algunas de ellas. Tampoco puede descartarse que este ciclo modernizador genere una brecha entre el material adquirido, las prioridades establecidas en los ciclos de planeamiento, los requerimientos de fuerza extraídos del EO2035 y la evolución del entorno de amenazas. En cualquier caso, parece claro que los factores que se hallan en la «caja negra» del planeamiento acaban condicionando su resultado.

*Guillem Colom Piella**
Doctor en Seguridad Internacional
Editor de *Global Strategy*