

Influencia del desarrollo multinacional de capacidades en el planeamiento nacional

Íñigo de la Puente Mora-Figueroa

Capítulo Tercero

Introducción

Los conceptos de *pooling and sharing* de la Unión Europea y *smart defence* de la OTAN están presentes desde hace más de un año en las agendas de casi todas las reuniones de alto nivel de estas organizaciones, y por tanto también en los planes de los ministerios de Defensa y Estados Mayores de los países que las integran.

No se trata en esta parte del trabajo de explicar en qué consisten estos conceptos que ya han sido definidos en capítulos anteriores, sino de analizar en qué medida pueden influir en nuestro planeamiento de la defensa y más concretamente en el planeamiento de fuerzas.

Así pues, resultará inevitable adentrarse en la esencia del proceso de planeamiento de defensa nacional, habiendo también una breve mención a los planeamientos de la defensa en la OTAN y en la UE.

Posteriormente analizaremos cuál ha sido la evolución de los conceptos de *smart defence* y *pooling and sharing*, y cómo pueden influir en los aspectos esenciales del planeamiento nacional de fuerzas, desde la determinación de las necesidades hasta la obtención, pasando por la priorización.

El planeamiento de la defensa

El planeamiento de la defensa es el proceso por el que se define y obtiene la fuerza que permita alcanzar los objetivos establecidos en la política de defensa¹.

Para centrar el tema y ser riguroso en los términos, recordemos que el planeamiento de la defensa, tal como está regulado en la actualidad, se compone del planeamiento militar, responsabilidad del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), y del planeamiento de recursos responsabilidad del secretario de Estado de Defensa (SEDEF) en lo referente a los recursos de material y financiero, y del subsecretario de Estado (SUBDEF) en lo relativo al recurso de personal (ver figura 1).

El ciclo del planeamiento de la defensa se inicia habitualmente cada cuatro años, tras la aprobación de una Directiva de Defensa Nacional, normalmente al inicio de cada legislatura. El ministro de Defensa define las directrices de planeamiento para cada ciclo en la Directiva de Política de Defensa y posteriormente las autoridades de planeamiento, JEMAD, SEDEF y SUBDEF, inician procesos de planeamiento convergentes.

Centrándonos en el planeamiento militar, este consta de dos ramas: el planeamiento operativo y el de fuerzas. Para orientar ambas se elabora y aprueba la Directiva de Planeamiento Militar, y a partir de ese momento las dos ramas se separan, aunque lógicamente mantienen la influencia mutua.

El planeamiento operativo se desarrolla a través del Concepto de Estrategia Militar y la Directiva de Planeamiento Operativo, y se orienta al empleo de fuerzas en operaciones. El planeamiento de fuerzas persigue definir y priorizar las capacidades militares que se estiman necesarias para cumplir las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas. Esto implica inicialmente una estrecha coordinación entre el Estado Mayor de la Defensa y los Estados Mayores de los Ejércitos y la Armada.

El JEMAD debe también coordinar con el SEDEF y el SUBDEF, que desarrollan el planeamiento de recursos financieros y humanos. De la confrontación de las necesidades militares priorizadas con la disponibilidad de recursos se obtendrá la Propuesta de Objetivo de Capacidades Militares, que supone la convergencia entre el planeamiento militar y el de

¹ La Orden Ministerial 37/2005 que regula el proceso de planeamiento de la defensa tiene por finalidad «diseñar un proceso de planeamiento que haga posible la definición y obtención de la Fuerza, los medios y recursos necesarios para la consecución de las capacidades que permitan alcanzar los objetivos establecidos en la política de defensa, y que tenga en cuenta los criterios de actuación, preparación y eficacia de la Fuerza».

recursos y que se remite al ministro de Defensa para su aprobación, momento en el que pasa a denominarse Objetivo de Capacidades Militares.

Una vez, espero, sembrada la confusión suficiente sobre en qué consiste el planeamiento de la defensa con sus diversos componentes, nos centraremos en el planeamiento de fuerzas.

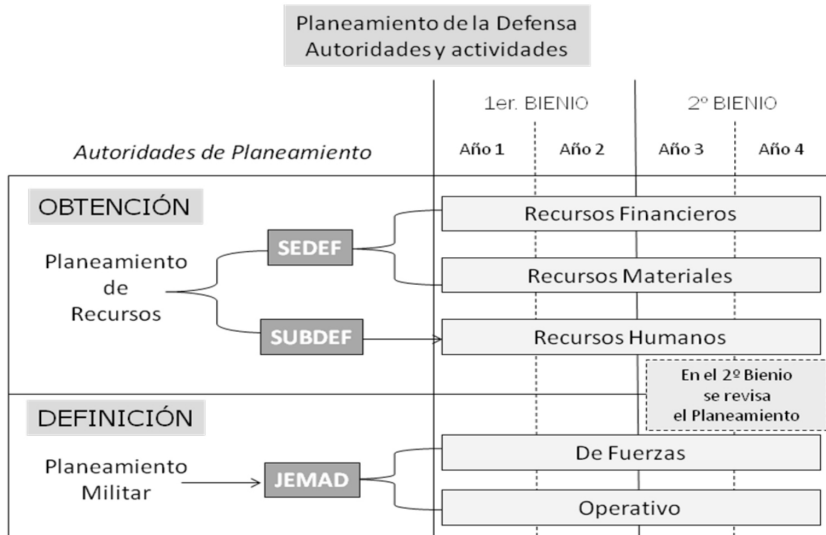


Figura 1.- Autoridades y actividades del planeamiento de defensa.

El planeamiento de fuerzas

El planeamiento de fuerzas tiene dos objetivos: el primero es determinar la fuerza que se necesita para llevar a cabo los cometidos asignados, y el segundo priorizarlas con el objeto de realizar la asignación de recursos para su obtención. La priorización, siempre necesaria, adquiere una mayor relevancia cuanto menores sean los recursos disponibles, como ocurre en estos momentos de crisis económica y austeridad.

Es un «planeamiento por capacidades» y antes de avanzar conviene hacer un inciso para clarificar qué significa eso y qué se entiende por el término «capacidad militar».

Cuando se habla del «planeamiento por capacidades» lo hacemos en contraposición a lo que era el procedimiento clásico hasta hace poco más de una década, el «planeamiento por amenazas». El objetivo del planeamiento, que es determinar la fuerza necesaria, no ha cambiado pero en las últimas décadas sí lo ha hecho el panorama estratégico, lo que ha provocado una evolución en el enfoque para llevar a cabo el planeamiento de fuerzas.

Frente a la amenaza definida que presidió gran parte del siglo xx, nos enfrentamos hoy a nuevos actores, no siempre estatales y casi siempre difusos y difícilmente identificables. La situación actual se caracteriza pues por la incertidumbre propia de escenarios complejos con riesgos poco definidos, y en ocasiones asimétricos. Ya no se puede estimar con la suficiente precisión ni la amenaza, ni los escenarios, ni las posibles líneas de acción del enemigo.

Por eso, de un planeamiento «basado en la amenaza» en el que se trataba de construir unos ejércitos como reacción ante las fuerzas concretas de los posibles oponentes y en unos escenarios bastante previsibles (tanto tiene mi enemigo, tanto necesito yo), hemos evolucionado a un planeamiento más complejo «basado en capacidades» en el que nos centramos en lo que sí podemos definir: nuestro propio potencial de actuación.

Se planea para ser «capaces» de aportar opciones de respuesta ante crisis y conflictos en un amplio espectro de escenarios contribuyendo a su resolución con un enfoque más amplio.

En definitiva, como ocurre en muchos otros procesos, se trata en realidad de hacer lo mismo, aunque poniendo el énfasis en lo que queremos hacer (capacidades) en lugar de en aquello que puede hacer el oponente (amenazas). Resulta evidente, no obstante, que en el planeamiento de fuerzas por capacidades la amenaza a la que nos tengamos que enfrentar siempre tendrá su peso, pues de no existir amenazas tampoco harían falta capacidades. Pero, de ser el elemento central del planeamiento hace unos años, las amenazas han pasado a ser actualmente un factor complementario.

El pensar en capacidades hace que el planeamiento sea más complejo pero tiene dos ventajas fundamentales. La primera es que nos abre un mayor abanico de soluciones. Un ejemplo, en tono de humor, para explicarlo es el del marido que trataba de convencer a su mujer de que tras el traslado a la nueva casa de las afueras de la ciudad tenían que comprarse otro coche o una moto. La esposa, gran experta en planeamiento por capacidades, le razonó que lo que necesitaba en realidad era «capacidad de transporte» y... le regaló un bono para el tren de cercanías.

Más común es el ejemplo de que para trasladar algo de Bilbao a La Coruña se puede hacer por distintos medios (barco, camión, avión.....) teniendo cada uno de ellos sus propias ventajas e inconvenientes en cuanto a costes, rapidez, seguridad, etc. En definitiva, que *para ser capaz* de hacer algo pueden existir diferentes soluciones.

La segunda ventaja de pensar en capacidades está ligada a la propia definición de capacidad militar² de la que se concluye que la obtención del equipamiento o medios materiales exclusivamente no proporcionan una capacidad. Para que podamos hablar de una capacidad completa necesitamos tener en cuenta otros elementos que de acuerdo con la definición en el ámbito nacional resumimos en las siglas MIRADO (material, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento, doctrina y organización) (ver figura 2). En nuestro ejemplo del traslado de Bilbao a Coruña podemos afirmar que con el avión, el barco o el camión no será suficiente. En el caso de realizar el transporte en camión necesitaremos una carretera, un conductor experto, un código de circulación y una organización que regule el tráfico. Y consideraciones similares pueden aplicarse al avión o al barco.

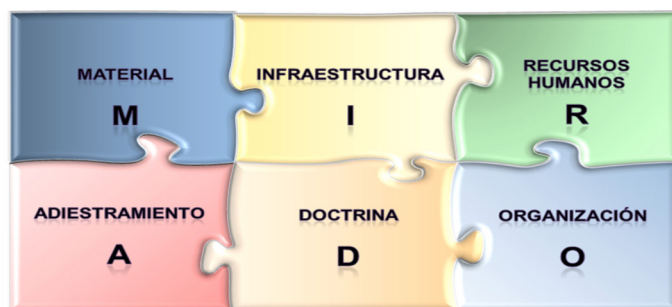


Figura 2.- Concepto MIRADO

La determinación de la fuerza

El proceso de determinación de la fuerza por capacidades resulta más complicado que cuando se basaba en la amenaza por dos razones fundamentales: la primera es la dificultad de cuantificar o medir los factores que influyen en el proceso, y la segunda la dificultad de prever los escenarios futuros en los que tendrán que operar las Fuerzas Armadas, especialmente teniendo en cuenta los plazos de obtención de muchos de los sistemas de armas.

En algunas áreas de los servicios públicos, las necesidades están de alguna forma relacionadas con factores que se pueden medir y cuya evolución futura se puede predecir con mayor o menor precisión. Pensemos

² La Publicación PDC-01 sobre *la Doctrina para la acción conjunta de las Fuerzas Armadas* define la capacidad militar como «el conjunto de diversos factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas».

por ejemplo en las necesidades de número de camas de hospital en una determinada ciudad. Además de otras consideraciones, podemos afirmar que estarán directamente relacionadas con el número de habitantes, las previsiones de crecimiento demográfico o el envejecimiento de la población. En el ámbito de la defensa, los factores que afectan a la seguridad no son siempre fácilmente cuantificables. Así, en el ámbito del planeamiento suele utilizarse el ejemplo de los buques cazaminas, ya que existe una relación entre el área de mar que se pretende «limpiar de minas» en un determinado escenario y el número de buques necesarios para hacerlo en un tiempo determinado. En la mayoría de los casos el cálculo para cuantificar los medios necesarios no resulta tan sencillo, especialmente si no lo hacemos como «respuesta» a una amenaza concreta.

Además, los escenarios futuros que pueden poner en riesgo nuestra seguridad son difíciles de prever, especialmente en esta época marcada por la incertidumbre. Esta dificultad se agudiza porque los plazos para el planeamiento y la obtención de capacidades militares son relativamente largos. Así, las decisiones que se tomen en el momento actual respecto al equipamiento se materializarán, en muchos casos, en 5 o 10 años, y los materiales y equipos resultantes continuarán probablemente en servicio dentro de 30 o 40 años. Será el equipamiento que ahora consideramos adecuado, aunque evidentemente la situación internacional, la tecnología y nuestra propia sociedad habrán evolucionado de manera difícil de prever, por lo que será difícil asegurar que será el adecuado dentro de varias décadas. De hecho, podemos afirmar que las Fuerzas Armadas actuales son el resultado de decisiones de hace más de una década, como la profesionalización o los programas de armamento de los 90.

Para poder superar esa brecha entre presente y futuro y paliar sus efectos es necesaria una combinación de prospectiva y realismo, así como considerar que la flexibilidad y la adaptabilidad debe ser una de las principales características de la fuerza.

El punto de partida para determinar la entidad de la fuerza son las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas y el nivel de esfuerzo que se les va a exigir. Posteriormente es necesario realizar, como se ha citado, un ejercicio de prospectiva de los escenarios previsibles en los que las Fuerzas Armadas pueden tener que actuar, analizar las misiones encomendadas y determinar los cometidos específicos que hay que llevar a cabo para garantizar el éxito en esos escenarios. De esos cometidos se deducen las capacidades y fuerzas necesarias para realizarlos.

Esta aproximación de planeamiento pone el énfasis en los cometidos para determinar las fuerzas necesarias dejando en un segundo plano o para una fase posterior la obtención de los recursos financieros necesarios para satisfacerlas.

Existe otra aproximación a la determinación de necesidades que se centraría en observar primero los recursos disponibles, calcular qué capacidades podemos adquirir con ellos y determinar, por último, los cometidos que se pueden realizar. Esta aproximación pondría el énfasis en los recursos.

Como tantas veces ocurre, la combinación de ambas tendencias parece la aproximación más adecuada. Si bien en estos tiempos parece que mirarse primero los bolsillos es lo más pragmático, también es cierto que analizar los cometidos es lo más prudente, ya que para garantizar la seguridad hay unas necesidades esenciales y permanentes a las que no se puede renunciar y que hay que mantener siempre cubiertas. Una vez aseguradas estas habrá que priorizar otras necesidades que serán cubiertas en función de los recursos disponibles.

Es por ello que en el planeamiento, desde el primer momento, hay que contar con un escenario económico a largo plazo que permita determinar la fuerza de forma realista y conforme a las posibilidades de la nación, evitando realizar un simple ejercicio de buenos deseos.

Una vez que se ha «determinado» la entidad de la fuerza necesaria, se compara con la existente para establecer *las carencias o necesidades* que tenemos, así como los posibles excedentes.

La priorización de necesidades

El segundo objetivo del planeamiento de fuerzas es la priorización de las necesidades. Esta fase tiene su razón de ser en la necesidad de establecer algún criterio para la asignación de los recursos disponibles y lógicamente adquiere mayor relevancia cuanto más escasos sean estos.

La priorización puede ser extremadamente simple o extremadamente compleja, y me explicaré. Priorizar no es otra cosa que decidir la prelación de las diferentes necesidades identificadas. En definitiva, decidir en qué me gasto primero el presupuesto. Esta decisión puede realizarse de forma intuitiva o, como en todo proceso complejo, ayudarse de herramientas de análisis multicriterio que, si bien no sustituyen la decisión, ayudan a orientarla.

Estos análisis multicriterio se emplean para la elaboración del Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares (PROCAM). Sin entrar en los detalles, a continuación se esboza de forma breve la metodología.

Para priorizar hay que comparar y para ello hay que cuantificar. La comparación y la prelación se realizan por capacidades³ en lugar de fuerzas o

³ En el planeamiento existen 65 capacidades que se agrupan en siete áreas de capacidad.

medios que las sustentan, ya que como hemos dicho ponemos el énfasis en lo que «quiero hacer» y no en «con qué» lo hago.

Hagamos un símil. Los diferentes tipos de comida, como la verdura, carne o pescado, son los que me aportan las vitaminas, proteínas o minerales que me permiten llevar a cabo una determinada actividad. Lo que permite escalar una montaña son las proteínas, vitaminas o minerales que me han aportado los distintos alimentos. Por ello, lo prioritario será determinar qué proporción de vitaminas necesito para esa actividad, siendo un paso posterior con qué alimentos las obtenga.

Así mismo, los distintos sistemas de armas (buques, aviones, carros de combate, sistemas de comunicaciones...) hacen su aportación a cada una de las capacidades (de mando y control, transporte, vigilancia, protección...) que permiten realizar los cometidos para cumplir la misión. Para cumplir mis cometidos lo importante será por tanto priorizar mis carencias en «capacidades», siendo un paso posterior con qué sistema de armas obtenga esa capacidad.

Así como es fácil saber qué proporción de proteínas, vitaminas o minerales me aporta un determinado menú mediante un simple análisis químico, la dificultad en la metodología radica en que la cuantificación de lo que aportan los diferentes unidades o sistemas de armas a cada una de las capacidades definidas es compleja y siempre implica un cierto grado de subjetividad.

Para establecer la prelación de las capacidades, lo primero que hacemos es por tanto «cuantificar» las diferentes capacidades y compararlas con el valor ideal que hemos fijado que necesitamos para los cometidos y el esfuerzo exigible a las Fuerzas Armadas. Con este ejercicio podemos determinar cuáles son las *capacidades más deficitarias*. Es decir, si estamos más escasos de proteínas, de vitaminas o de minerales. En la metodología se tienen en cuenta todos los factores MIRADO que forman parte de una capacidad.

Posteriormente, se realiza una segunda priorización analizando y cuantificando el *riesgo operacional*, entendiendo este como la valoración del impacto de las carencias de una capacidad sobre la posibilidad de alcanzar o no la situación militar deseada en el momento deseado y sin que se produzcan bajas de personal o daños de material. En definitiva, valorando qué ocurre si no tengo esa capacidad.

Finalmente, la estratificación de riesgo operacional se verifica con unas pruebas de estrés en relación a los cometidos (número de cometidos de los definidos en que esa capacidad es necesaria) y a los escenarios (número de escenarios donde se hace patente esa capacidad).

En definitiva, un proceso de ponderación de factores, cuantificación y análisis que, sin ser perfecto, es una buena herramienta de ayuda a la

decisión para orientar los recursos a solventar las carencias prioritarias de una forma ordenada, sistemática y desde una óptica conjunta.

Conviene insistir, llegado este punto, que el déficit de una capacidad no tiene por qué estar asociado siempre a una carencia de material, sino que puede ser una carencia de personal o una falta de adiestramiento por no disponer de recursos suficientes para realizarlo.

La obtención

Una vez establecida la prioridad de las necesidades, se procederá a su obtención. Para ello, hay que incluirlas en la programación del planeamiento de recursos para su posterior *presupuestación* y contratación. En el caso de recursos materiales, la obtención está regulada y conlleva un proceso documental⁴ que permite asegurar que la satisfacción de las necesidades se realiza de acuerdo con las prioridades establecidas en el planeamiento de fuerzas y que el material que se obtiene cumple los requisitos operativos que se han establecido en el proceso.

Este proceso se prolongará en el tiempo y se hará más complejo en función del programa de adquisición de que se trate. No es lo mismo la adquisición de un sistema ya existente en el mercado que tener que diseñar y producir un nuevo sistema. En este último caso es imprescindible que desde el momento de la identificación de la necesidad operativa, exista una estrecha colaboración entre la rama operativa que define los requisitos operativos y la rama técnica que los transforma en especificaciones técnicas y de diseño.

Es durante este proceso, en la etapa de definición de la alternativa de obtención, cuando se consideran otros factores no exclusivamente militares sino de carácter político, financiero o industrial que ejercen su influencia y pueden variar la priorización final de las necesidades, especialmente las relativas a la obtención de material. Es en la fase de obtención cuando se contemplan las iniciativas, proyectos o programas de las organizaciones internacionales a las que España pertenece, así como las posibles opciones de cooperación internacional.

Respecto a las consideraciones industriales, que se tratan en otro capítulo, no hay que perder de vista que entre las capacidades que debe tener una nación para garantizar su seguridad se encuentra la capacidad industrial para la defensa. Por ello, las decisiones que contribuyan a mejorar esa capacidad industrial supondrán también una mejora en la capacidad de defensa.

⁴ Instrucción 2/2011, de 27 de enero, del secretario de Estado de Defensa, *por la que se regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales.*

Instrucción 67/2011, de 15 de septiembre, del secretario de Estado de Defensa, *por la que se regula el proceso de obtención de recursos materiales.*

El planeamiento en la OTAN y en la UE

Tanto la OTAN como la UE realizan sus correspondientes planeamientos, en los que España participa, de forma similar al planeamiento nacional descrito en los párrafos anteriores. La diferencia principal reside en que la OTAN y la UE no tienen «fuerzas propias», salvo casos puntuales como los aviones de alerta temprana (NAEW); las fuerzas necesarias para llevar a cabo sus cometidos son aportadas por los países miembros. Por ello, estos procesos de planeamiento ponen el énfasis en los cometidos para determinar la fuerza sin ponerse limitaciones en cuanto a los recursos necesarios para la obtención, ya que es responsabilidad de las naciones aportar las fuerzas. Es por esto que en los procesos de planeamiento hay que incluir un paso adicional que es «repartir» las fuerzas que se han determinado como necesarias entre las naciones.

Aquellas fuerzas que no sean proporcionadas por ningún aliado se le asignan a una o varias naciones para que las obtengan en un plazo de tiempo. Son los antiguos objetivos de fuerza (*force goals*) que actualmente han pasado a denominarse *capability targets* o simplemente *targets*. Estos objetivos de fuerza son un elemento más a considerar en el diseño de las Fuerzas Armadas y por tanto tienen su influencia en el planeamiento nacional de fuerzas.

El ciclo actual de planeamiento OTAN 2011-2014 es de transición del antiguo modelo al nuevo proceso de planeamiento de la defensa OTAN basado en capacidades que se aprobó en la Cumbre de Estrasburgo de 2009. Este será el último ciclo en el que los *targets* se agrupan por ejércitos ya que en el próximo se agruparán por áreas de capacidad. Esto llevará implícita la necesidad de reorganizar la estructura nacional que participa en el proceso de planeamiento de la Alianza.

En la UE, el planeamiento de desarrollo de capacidades ha pasado por el Plan de Acción Europeo de Capacidades (ECAP), el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM) y, finalmente, el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP). Este último es ya un planeamiento más integral que lidera la Agencia Europea de Defensa (EDA), con la participación del Estado Mayor (EUMS) y del Comité Militar de la Unión Europea (EUMC). Los conceptos, metodología y herramientas son muy similares al planeamiento que realiza la OTAN.

Evolución del desarrollo multinacional de capacidades

Smart defence

Muchos han sido los calificativos que se han dado a la *smart defence*. Se ha dicho que es un «concepto», una «nueva cultura de colaboración», un

«nuevo enfoque en el desarrollo de capacidades», una «iniciativa», una «nueva mentalidad»... Es todo eso pero en definitiva se la puede considerar como una de las «estrategias de respuesta» de la Alianza para poder desarrollar, adquirir, mantener y emplear las capacidades necesarias que permitan hacer frente a los retos de seguridad del Concepto Estratégico, en época de austeridad y restricciones presupuestarias.

Los primeros trabajos para poner en práctica y materializar esta estrategia los realiza el Mando de Transformación (ACT), que crea un grupo de trabajo denominado Multinational Approaches Task Force para la identificación de posibles iniciativas de cooperación multinacional para el desarrollo de capacidades. Aunque inicialmente se solicitó a las naciones las posibles áreas de colaboración, inmediatamente la aproximación fue *top-down* en el sentido de que fue ACT quien planteó medio centenar de iniciativas para que fueran evaluadas por las naciones. Estas iniciativas se agruparon en cinco áreas diferentes: adquisición, sostenimiento, adiestramiento, organización y empleo de fuerzas e innovación tecnológica.

Este fue el procedimiento de avanzar en la implantación del concepto *smart defence*, aunque las iniciativas que se planteaban eran en general de poca envergadura y en muchos casos se trataba de proyectos ya presentes en distintos foros de la Alianza a los que se les daba un impulso a través de este concepto.

Después del verano de 2011, además de continuar en la búsqueda de áreas de colaboración, la iniciativa *smart defence* avanza en sus aspectos más conceptuales y se establecen tres componentes de la estrategia que son la especialización, la priorización y la cooperación, de los que hablaremos más adelante.

A los proyectos e iniciativas multinacionales identificados en los trabajos desarrollados por ACT, se une un grupo reducido de iniciativas pero de mucho mayor calado, denominadas «iniciativas principales», en las que se incluyen algunas de las capacidades ya definidas en la Cumbre de Lisboa, como la capacidad de defensa contra misiles balísticos (BMD), la capacidad conjunta de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (JISR) o la iniciativa sobre Policía Aérea (AP).

En los últimos meses el número de propuestas e iniciativas que aparecen con el sello de *smart defence* ha crecido exponencialmente. De medio centenar inicial hemos pasado a más de doscientas y la lista, que se ha estado actualizando semanalmente, se ha dividido en tres niveles según el grado de avance o compromiso alcanzado.

Dos son las razones principales de este incremento. Por un lado, el impulso dado a la estrategia al más alto nivel ha hecho que todos los proyectos existentes que se quieran impulsar haya que enmarcarlos en el concepto de *smart defence*. Dicho de otra forma, todo el mundo se ha apuntado a la

«moda». Así, la mayoría de los proyectos ya existentes desde hace años en los distintos grupos de trabajo de la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNAD) están ahora en la lista de *smart defence*. Por otro lado, también ha influido la voluntad y la insistencia en presentar una lista de iniciativas en la Cumbre de Chicago de mayo de 2012. Esto ha hecho que se ponga, bajo mi punto de vista, más esfuerzo en la elaboración de la lista que en el contenido real de las iniciativas y su aportación a las necesidades de la Alianza. Aunque, sin duda, salir bien retratado en la «foto de Chicago» ha supuesto «un aliciente» para la incorporación de las naciones a las iniciativas.

España ha mostrado interés en participar en 12 de las 25 iniciativas del primer nivel que se han incluido en los documentos de Chicago, la mayoría en el grupo de sostenimiento, algunas de ellas ya consolidadas, pero otras en un periodo todavía conceptual.

Los conceptos de la Smart Defence

La *especialización* se plantea como una forma de ahorrar ya que, para conseguir las capacidades que necesita la Alianza, no es necesario que todas las naciones dispongan de todo tipo de fuerzas; sería la Alianza la que diseñaría qué capacidades o fuerzas deben aportar cada una de las naciones. Esto, como ya se ha expuesto en otros capítulos, es un tema sensible ya que afecta a las decisiones soberanas de las naciones.

El principal escollo para su implantación es la diferente percepción de las amenazas que tienen las naciones tanto por su visión del mundo como por su situación geoestratégica (central o periférica) que determina distintos grados de confianza que cada nación deposita en la defensa colectiva respecto a su capacidad de actuación individual. La especialización supone compartir riesgos ya que se depende de la disponibilidad de acceso a aquellas capacidades a las que se ha renunciado. Además, supondría cierta obligatoriedad de participación en operaciones de crisis si las capacidades requeridas son aquellas en las que se ha «especializado». En consecuencia, una especialización efectiva y realista será más fácil alcanzarla entre grupos de países que tengan una misma percepción política y de las amenazas y cierta homogeneidad en temas de acción en el exterior.

El concepto de *priorización* es también controvertido, no por el concepto en sí, ya que existe un consenso generalizado sobre la necesidad de priorizar especialmente cuando los recursos son escasos; la controversia nace porque la priorización se debe determinar en el proceso de planeamiento de la OTAN ya existente, mientras que la *smart defence* parece que desea cortocircuitar ese proceso con decisiones presentadas «sobre la mesa» en reuniones de muy alto nivel.

Es evidente que el concepto de *smart defence* debe aplicarse a las capacidades más prioritarias pero no debe ser su objetivo determinar cuáles son, sino perseguir una mayor eficiencia en el empleo de los recursos para la obtención de capacidades ya previamente identificadas y priorizadas dentro del proceso de planeamiento.

La *cooperación* es la base sobre la que se apoya la estrategia de *smart defence*. Para poder alcanzar un acuerdo y que tenga éxito, es necesario en primer lugar compartir voluntad política de desarrollar juntos capacidades. Pero eso no será suficiente si no se comparten objetivos y requisitos operativos, se obtienen beneficios industriales por todas las partes y se comparte la voluntad de empleo de las capacidades. Y por encima de todo ello, no olvidemos que debería existir un ahorro de costes.

Una forma de «incentivar» la cooperación es a través de la integración de las iniciativas de *smart defence* en el proceso de planeamiento de la Alianza de tal forma que a los países que participan en una determinada iniciativa se les asigne un «*target* multinacional». Esta aplicación es prematura y es posible que se encuentre con la resistencia de las naciones. Como hemos mencionado, existe un listado de iniciativas multinacionales sobre las que han mostrado interés en participar diferentes naciones, pero no están lo suficientemente desarrolladas en lo relativo a alcance y costes como para garantizar que se llegue a alcanzar un acuerdo.

Dentro de este concepto de cooperación, también se contempla un mayor empleo de los fondos comunes para la obtención de capacidades. Esto no es nuevo y existen unos principios y criterios muy asentados para la utilización de esos fondos. Lo que es nuevo es que la estrategia de *smart defence* contemple la revisión de esos criterios. La implantación también se plantea a través del proceso de planeamiento de la Alianza incrementando el número de «*targets* selectivos».

Pooling and Sharing

El desarrollo de la iniciativa P&S se ha realizado desde su comienzo mediante dos procesos diferentes. Por un lado, los trabajos elaborados por el Comité Militar de la Unión Europea (EUMC) con la información proporcionada por las naciones, es decir, aproximación *botton-up*; y por otro, la labor desarrollada por la Agencia Europea de Defensa (EDA) con el apoyo del grupo de expertos de alto nivel, es decir, aproximación *top-down*.

Esto provocó la existencia de dos listas de iniciativas que afortunadamente han ido confluyendo en una única lista de la EDA, a la que se van incorporando las iniciativas identificadas en el EUMC y que disponen de una nación dispuesta a liderar los trabajos. Este ha sido el caso por ejemplo de la iniciativa sobre adiestramiento en la lucha contra artefactos explosivos improvisados (C-IED) que lidera España. Se identificó en el

ámbito EUMC y se incorpora a la lista de la EDA al ofrecerse España para liderarla. Esta iniciativa es considerada además un ejemplo de cómo se pueden compaginar los esfuerzos de la OTAN y de la UE ya que España lidera el Centro de Excelencia C-IED.

Aunque, al igual que en la estrategia de *smart defence*, las iniciativas no se limitan al área de adquisición de material, es cierto que por la propia esencia de la EDA la mayoría de los proyectos se están orientando a la adquisición mientras que el EUMS está centrando sus trabajos en compartir recursos para adiestramiento.

El origen de *smart defence* y *pooling and sharing* está en los recortes presupuestarios que afectan tanto a las capacidades de las Fuerzas Armadas como a la industria de defensa. Las iniciativas se presentan como la solución para mitigar el impacto de los recortes en los dos aspectos, el militar y el industrial. La *smart defence* en su formulación pone el énfasis más en la necesidad de mantener y desarrollar nuevas capacidades militares, mientras que el *pooling and sharing*, sin abandonar ese razonamiento, declara más abiertamente que su objetivo es fortalecer la industria europea de defensa

En realidad el *pooling and sharing* se constituye como un impulso a la actividad habitual que ya desarrollaba la EDA a través de los grupos de trabajo en el área de capacidades y de hecho las iniciativas se acaban integrando en grupos que ya existían antes de formularse el concepto.

La EDA, además, ha lanzado algunas otras ideas para tratar de mitigar el impacto de los recortes como son el *cascading*, que pretende crear un mercado de armamentos de segunda mano, o el *save and reinvest* que persigue que todos los ahorros que se consigan en los departamentos de Defensa se reinviertan en gastos de defensa.

Influencia en el planeamiento de fuerzas

Tanto las iniciativas SD como P&S nacen en el marco y pretenden materializarse a través del planeamiento de fuerzas por capacidades de la UE y de la OTAN y desde el momento que el planeamiento nacional está vinculado y armonizado con esos procesos, cualquier impacto o influencia en ellos se trasladará al planeamiento nacional de fuerzas.

En un primer análisis y teniendo en cuenta que las iniciativas lo que persiguen es una mayor eficiencia en el empleo de los recursos para la obtención de las capacidades ya identificadas y priorizadas, podríamos decir que estos conceptos tendrán influencia exclusivamente en el proceso de obtención pero no en las fases iniciales del planeamiento de determinación de necesidades y priorización. En principio solo deberían influir

en cómo obtener las capacidades pero no en el qué ni en el cuándo. Realmente, no es así como se ha anticipado en otros capítulos de este trabajo.

En relación con la *determinación de necesidades*, el impacto tendría su origen en la implantación de la especialización por diseño que pretende la Alianza, ya que de alguna forma establecería las fuerzas o capacidades que debe aportar cada nación. Otro aspecto que puede influir en el diseño de las Fuerzas Armadas españolas es un incremento de las fuerzas que la OTAN tiene en propiedad y financiadas de forma multinacional o por todos los aliados, tomando como modelo los aviones de alerta temprana (NAEW) o la próxima capacidad AGS. Un incremento de estas fuerzas tendrá su influencia en el diseño de las Fuerzas Armadas.

Respecto a la *priorización*, ya se ha mencionado la controversia que surge en la propia Alianza respecto a que el hecho que varias naciones quieran desarrollar una determinada capacidad no la convierte automáticamente en prioritaria. Esto mismo ocurre en el planeamiento nacional donde las iniciativas de *smart defence* y *pooling and sharing* podrían llegar a distorsionar la priorización nacional si no se aplican de forma correcta los criterios de participación. El primero de estos criterios es participar en aquellas iniciativas multinacionales que sirvan para satisfacer necesidades prioritarias desde el punto de vista nacional. Como norma general, se debe evitar la aproximación contraria, aunque habitual, de tratar de modificar la prelación establecida en el planeamiento y por tanto la priorización en la asignación de recursos por el hecho de participar en un programa multinacional.

Es cierto que tampoco se debe ser tajante en este aspecto y habrá ocasiones en que existan poderosas razones de ahorros o beneficios para el desarrollo de la capacidad industrial que aconsejen tomar la decisión de participar en una iniciativa multinacional, modificando la prioridad en la asignación de recursos. Pero hay que ser muy prudente en este sentido y evitar que se convierta en práctica habitual.

Es en el proceso de *obtención* donde se analiza y se considera la posibilidad de armonizar la satisfacción de la necesidad nacional con otras a nivel internacional.

Para poder iniciar un programa de colaboración multinacional, el primer paso es conseguir entre los participantes una armonización en los requisitos operativos del sistema a adquirir. Este paso no es sencillo ya que al esfuerzo multidisciplinar necesario para la redacción de requisitos operativos, especialmente de una unidad o sistema de armas complejo, hay que añadir el esfuerzo de negociación con el resto de países en el proyecto que permita elaborar un documento consensuado.

Pero este no es probablemente el único escollo, ya que hay múltiples ejemplos de elaboración de requisitos comunes (*common staff targets*)

que nunca se han llegado a convertir en proyectos. Que el producto final vaya a satisfacer los requisitos militares de todos los participantes es condición necesaria pero no suficiente. También deben ganar todos en el ámbito industrial. Además, debería existir un ahorro derivado de la economía de escala. Si no se cumplen todas esas condiciones es muy difícil que el proyecto salga adelante.

En resumen, las iniciativas multinacionales influirán en todo el proceso de planeamiento ya que se presentarán como grandes ofertas de ahorro, excelentes oportunidades para la industria o única alternativa para alcanzar determinadas capacidades. Todas serán una especie de «llévese tres por el precio de dos». Esto obligará a un análisis caso por caso de cada iniciativa. Será necesario preguntarse: ¿realmente lo necesito? Y ¿a qué renuncio al coger esa oferta? ¿Qué obligaciones conlleva desde el punto de vista operativo y económico?

Como norma general, se deberán seguir al menos los siguientes criterios para evaluar el encaje de las iniciativas multinacionales en la planificación nacional y una eventual participación:

- La iniciativa debe resolver una carencia nacional prioritaria en el planeamiento.
- Mejora coste-eficacia al hacerlo de forma multinacional, en comparación con una posible solución nacional.
- Análisis del impacto en la soberanía o autonomía industrial.
- Posible beneficio en el desarrollo de la capacidad industrial nacional para la defensa.

Reflexiones finales

Las ideas de *smart defence* y *pooling and sharing* son impecables desde el punto de vista teórico, pero la realidad es que no son conceptos nuevos ni fáciles de llevar a la práctica. Si así fuera se habría hecho hace años. El concepto resurge con fuerza como una necesidad derivada de las restricciones presupuestarias que pueden hacer que la colaboración multinacional sea capaz de superar las tradicionales dificultades a las que se ha enfrentado siempre.

Es decir, por un lado la austeridad crea un clima favorable al desarrollo de iniciativas multinacionales pero paradójicamente pueden ser los mismos recortes los que hagan inviables esos proyectos.

El desarrollo de capacidades multinacionales no debe, sin embargo, limitarse a programas de adquisiciones de material o programas de innovación tecnológica, sino que debe aplicarse a otras áreas donde además es más fácil alcanzar acuerdos de colaboración como son los aspectos de

adiestramiento, mantenimiento y organización y empleo de las fuerzas. En estos ámbitos, también se pueden conseguir grandes ahorros y no olvidemos que la eficacia de los Ejércitos y la Armada se mide no solo por la entidad de sus fuerzas sino por lo que seamos capaces de hacer con ellas.

Las iniciativas asociadas al empleo de la fuerza deben analizarse también desde el punto de vista del planeamiento operativo ya que pueden constituir un proceso de generación de fuerzas anticipado que conlleve compromisos y servidumbres que afecten a la disponibilidad nacional de las unidades.

Nuestra posición geográfica excéntrica, el grado de desarrollo de la industria nacional de defensa frente a la de los aliados más próximos, la dificultad de aceptar la especialización por la existencia de escenarios de planeamiento fuera del ámbito de la seguridad colectiva y la necesidad de mantener algunas capacidades industriales estratégicas son algunos de los factores que pueden dificultar la participación en las iniciativas multinacionales. Sin embargo, dado el impulso político al más alto nivel de estas iniciativas, mantenerse al margen no parece una opción aceptable.

Las estrategias de *smart defence* y de *pooling and sharing* están en el centro del ruedo y las vamos a tener que lidiar. Habrá que medir las distancias y templar para que no nos desarmen y podamos sufrir una cogida y, al mismo tiempo, aprovechar la oportunidad de hacer algún buen quite que nos permita, si no salir por la puerta grande, sí al menos redondear una buena faena que sea merecedora de algún trofeo.

Se debe realizar un análisis caso por caso de las distintas propuestas, limitando nuestra participación a aquellas que presenten ventajas tanto desde el punto de vista militar como industrial y supongan un claro ahorro de costes. Nuestra participación se puede también graduar con un incremento en las áreas menos demandantes desde el punto de vista financiero.

Es muy probable que todavía durante un tiempo proliferen las iniciativas que lleven el «apellido» de *smart defence* o *pooling and sharing* y que se presenten como el más claro ejemplo de estos conceptos. Dentro del proceso de planeamiento nacional, habrá que perseverar en el esfuerzo de analizarlas y tratar de identificar aquellas que puedan representar una oportunidad para, con los recursos disponibles, mantener y desarrollar las capacidades militares, incluida la capacidad industrial de defensa, que permitan configurar las Fuerzas Armadas que España necesita.