

Capacidades futuras de las Fuerzas Armadas

Conclusiones

General de brigada D. Miguel Ángel Martín Pérez

Tanto el dinámico escenario geoestratégico originado tras el fin de la Guerra Fría, como los acontecimientos de comienzo del siglo XXI y el empeoramiento de la situación económica desde 2008, han originado en las Fuerzas Armadas españolas un profundo replanteamiento de sus estructuras y capacidades, que marcarán su evolución a medio y largo plazo.

Existiendo una relación directa entre capacidades militares, disuasión y presupuesto de defensa, para desarrollar las primeras en un horizonte 2035, hay que prever primero los riesgos y amenazas futuros para España, imaginar cuál será entonces la estrategia nacional de seguridad y defensa, así como los posibles escenarios de actuación de las Fuerzas Armadas para, finalmente, determinar las capacidades militares necesarias que, encuadradas en los recursos de personal y material disponibles, aseguren la correcta ejecución de unos planes operativos bien diseñados. En caso de que no se asegure esta correcta ejecución, se deberá realizar un análisis de riesgos que permita exponer con claridad las posibilidades de afrontar los cometidos asignados que tienen nuestras Fuerzas Armadas.

En la estrategia nacional de seguridad y defensa española del año 2035, la imbricación entre la seguridad y la defensa será aún mayor. Los riesgos y amenazas más probables seguirán siendo, en sus formas ya conocidas o con variaciones: el terrorismo, los ciberataques, la toma de rehenes, graves riesgos de residentes españoles en el extranjero que aconsejen su evacuación, grandes catástrofes nacionales, el espionaje, la basura espacial, los flujos migratorios irregulares y la saturación del espacio aéreo y marítimo. Por otra parte, continuarán siendo los más peligrosos la defensa del territorio nacional, con o sin apoyo de aliados o amigos, y ciertas formas extremas de terrorismo, como ataques indiscriminados y generalizados o mediante la utilización de armamento nuclear, químico, radiológico o bacteriológico.

La percepción de los futuros conflictos armados seguirá marcada por factores como la incertidumbre, la complejidad y una continua naturaleza cambiante, con preponderancia de una «amenaza híbrida», que no elimina la posibilidad de un conflicto convencional. La constante presencia de la población en los conflictos será una de sus características más reseñables.

En el capítulo segundo del libro se ha expuesto cómo, en el entorno conjunto, las capacidades benefician directamente a la estructura operativa

de las Fuerzas Armadas, orientada hacia la consolidación de una fuerza conjunta desde las capacidades y estructuras específicas de los Ejércitos, la Armada, y los mandos subordinados al Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD). Así, los impulsos recientes dados en este entorno hacen presumir en el futuro una «estructura orgánica conjunta» dentro de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas, con entidad suficiente como para considerar su integración en un futuro «mando conjunto». Se tenderá cada vez más hacia modelos «conjuntos» e «interejércitos» en el ámbito nacional, y a iniciativas del tipo *Pooling and Sharing*, *Smart Defence* o *Conected Forces Initiative* en el internacional, para paliar así la deficiencia en recursos. Es en esto último donde reside otra de las grandes apuestas de futuro para las capacidades: la integración y la interoperabilidad con socios y aliados, que aconseja que no se deban contemplar desarrollos que no tengan como premisa de partida la interoperabilidad, sin olvidar el complementario progreso idiomático.

Por otra parte, su autor, ante la modificación del proceso de planeamiento de la defensa que se ha producido en el actual ciclo, obligada por un escenario de crisis económico-financiera, considera necesario realizar una revisión sobre la bondad del actual sistema, de manera que se garantice la modernización necesaria de nuestras Fuerzas Armadas en 2035. Asimismo, apuesta por los planes directores de capacidades militares, como el necesitado nexo de unión entre el planeamiento de capacidades y los procesos de obtención de recursos, que evitarán duplicidades y aumentarán la eficiencia en la gestión del proceso de obtención de recursos, humanos y materiales, aunque advierte que esta apuesta no tendrá éxito si no existe un compromiso financiero estable, de manera que se garantice el sostenimiento y las actividades de preparación a corto plazo, permitiendo, además, acometer planes específicos de financiación para medio plazo, y dotar a largo plazo los planes directores de capacidad militar. Finalmente, se identifican las áreas de: mando, control y comunicaciones; ciberdefensa; inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR), satélites, aeronaves tripuladas remotamente (RPA, *Remotely Piloted Aircraft*) y de operaciones especiales (SOF, *Special Operations Forces*), como las de mayor vocación conjunta. Capacidades que no deben acometerse obviando el proceso MIRADO (material, infraestructura, recursos, adiestramiento, doctrina y organización), cuyo análisis ofrecerá criterios suficientes para evitar nuevas carencias o capacidades «a medias».

Si bien el adecuado desarrollo del concepto de fuerza conjunta puede mejorar importantes áreas operativas, no ha de confundirse con todas las Fuerzas Armadas. Estas están formadas por muchos más medios y capacidades que la fuerza conjunta, como son los que pertenecen al resto de la fuerza, al apoyo a la fuerza, incluida la enseñanza, y a la acción del Estado, fundamentalmente. Si el desarrollo de la fuerza conjunta va a suponer la concentración de los esfuerzos de sostenimiento y adiestramiento en un

núcleo de medios, representativos de capacidades, cuando no hay suficiente para sostener por igual al resto, se podría producir un desequilibrio que desestabilizaría la propia fuerza conjunta pues, en el fondo, ha de ser apoyada y soportada por todo lo demás.

Por otra parte, «lo conjunto», estructura operativa, que no debe confundirse con «lo interejércitos», estructura orgánica, debería ampliarse por la «fusión» de «lo específico», es decir, por la unión ordenada de áreas existentes en un todo más inclusivo, y no por una dolorosa «absorción», en donde se extrae de los Ejércitos y de la Armada recursos y funciones desigual y dilatadamente en el tiempo. Dadas las circunstancias, la necesaria aplicación exhaustiva de criterios de racionalización y búsqueda de sinergias, así como la primacía del principio «se combatirá según se entrene», siendo cada vez menor el número de operaciones complejas que no sean conjuntas, presagian una integración permanente con el entorno conjunto, que podría ser conveniente que desembocara en una estructura orgánica única para todos los miembros de las Fuerzas Armadas, donde su jefe fuera el comandante de todas ellas, como así es ya en alguno de los países más relevantes de nuestro entorno. En cualquier caso, para llegar a ello, ha de elegirse con cuidado el camino a seguir, respetando siempre la idiosincrasia y tradiciones propias de los Ejércitos y de la Armada.

En el capítulo tercero, dedicado a las capacidades terrestres, la polivalencia se presenta como la respuesta del Ejército de Tierra (ET) a los retos derivados de la complejidad e incertidumbre de los futuros escenarios, debiendo ser la resultante de conjugar sus materiales de dotación, la orgánica y adiestramiento de sus unidades, la instrucción del personal, y su mentalidad. Así, la brigada orgánica polivalente será la estructura orgánica de referencia y el elemento básico de la futura estructura de la fuerza terrestre, con consideración de «sistema de armas integral» de cara al planeamiento y adquisición de capacidades militares.

Su autor aboga por la necesidad de disponer de un amplio abanico de capacidades esenciales, organizadas en un número equilibrado y suficiente de unidades de combate, apoyo al combate y apoyo logístico, organizadas, adiestradas, equipadas y sostenibles. De todas ellas cabe significar, por una parte, aquellas de superioridad en el enfrentamiento y supervivencia y protección que garanticen la defensa del territorio nacional y aseguren la disuasión. Por otra, las derivadas de las demandas de los posibles futuros escenarios de actuación terrestre, donde factores como su carácter multidimensional, la constante presencia de la población, el adversario asimétrico, los daños colaterales, el rechazo de la opinión pública a las bajas propias, o la proliferación tecnológica, serán condicionantes importantes.

En particular, su autor resalta que la inversión en el recurso humano será un elemento fundamental en el desarrollo de las capacidades mi-

litares de las fuerzas terrestres, debiendo buscarse en la instrucción y motivación del personal, así como en el adiestramiento de las unidades, los factores de excelencia que marquen la diferencia con los potenciales adversarios.

En el análisis mostrado en el capítulo cuarto sobre capacidades navales en 2035 se apuesta por unidades equilibradas capaces de enfrentarse tanto a amenazas asimétricas como convencionales, y con independencia del escenario, descartando, como norma general, la opción de unidades excesivamente especializadas en situaciones concretas. Así, entre las misiones de la fuerza naval se encontrarán tanto las clásicas militares como las relacionadas con la proyección internacional o la seguridad marítima.

Su autor confirma también la necesidad de que la fuerza esté compensada, integrando un conjunto de capacidades, equilibrado y suficiente, que mantenga el diferencial tecnológico y que se caracterice por su versatilidad e interoperabilidad, tanto en el ámbito nacional como internacional. Así, se han de potenciar: el componente expedicionario y la obtención de medios que garanticen la superioridad en el escenario litoral, en el marco de la acción conjunta; modernizar la capacidad de protección de la fuerza naval, como medio para garantizar su seguridad frente a las amenazas de todo tipo a las que deba hacer frente y como elemento posibilitador del resto de capacidades; profundizar en el esfuerzo para la renovación de la capacidad de libertad de acción que garantice el acceso de la fuerza naval a los escenarios donde deba operar; consolidar la contribución a las operaciones especiales en el ámbito conjunto mediante el refuerzo de la capacidad de guerra naval especial, y, en concreto, en su aplicación en el ámbito marítimo-litoral; continuar desarrollando la capacidad de acción marítima, de forma que, conforme al protagonismo que está adquiriendo la seguridad marítima, la Armada, con el resto de las agencias u organismos que participan de la administración marítima, sea capaz de afrontar las amenazas que atenten contra nuestros intereses marítimos nacionales; poner especial atención en el desarrollo de las capacidades de defensa contra misiles balísticos (BMD), ISTAR (inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento) y mando y control, como contribución directa de la Armada al esfuerzo conjunto.

En el quinto y último capítulo, dedicado a las capacidades aeroespaciales, estas se postulan, por su alta disponibilidad, proyección y polivalencia, como idóneas para una primera respuesta estatal rápida y flexible, debiendo prestarse especial atención a las capacidades: ISTAR, especialmente las basadas en plataformas RPA (*Remotely Piloted Aircraft*) y en el empleo del espacio; transporte y reabastecimiento en vuelo estratégico; búsqueda y salvamento (SAR, *Search & Rescue*) y *Personnel Recovery/SAR* de combate (PR/CSAR); sistemas integrados de enseñanza en vuelo; armamento aéreo de precisión, autónomo y de gran alcance; y las espaciales. Por otra parte, su autor aboga por un Ejército del Aire que seguirá

desempeñando, además de sus cometidos de defensa, los de una acción aérea del Estado, cada vez más «única» y eficiente.

Alcanzar las capacidades aeroespaciales que España requerirá del Ejército del Aire en el entorno 2035, pasará por cubrir tres déficits diferentes. El primero es el déficit financiero, concluyéndose que sin una regularización a largo plazo de liberaciones extraordinarias no se podrá acometer la adquisición o mejora de las capacidades existentes, pues el presupuesto de defensa previsto solo podrá sostener las existentes hoy en día. El segundo déficit es de mentalidad, ya que una acción integral en las labores de seguridad y defensa requiere una apertura hacia misiones diferentes a las realizadas durante el siglo xx. El último y tercer déficit es estructural, debiéndose estudiar si la distribución de recursos (materiales, financieros y humanos) entre los servicios de las Fuerzas Armadas se corresponde a las necesidades de actuación rápida y sin huella del entorno 2035 o si, por el contrario, es una herencia de unos ejércitos estáticos distribuidos territorialmente.

Por último, su autor propone tener una gran confianza en el futuro aeroespacial, a pesar de que los escenarios geoestratégicos y económicos puedan presentarse cada vez más difíciles de prever. No se debe olvidar que los profesionales del Ejército del Aire son el elemento primordial y más importante recurso. Cualquier capacidad futura deberá mantener o incluso potenciar el enorme valor que supone el personal, piedra angular del Ejército del Aire.

Así pues, de algunas de las áreas de capacidad utilizadas para su clasificación, se pueden enumerar los campos donde será necesario evolucionar más, y cuyas capacidades se han detallado en los diferentes capítulos, hasta donde ha permitido la no clasificación de seguridad del documento: *Mando y control, ISTAR, enfrentamiento, protección, proyección y sostenibilidad*. En esta evolución habrá de tener presente, siempre que sea posible, su carácter dual defensivo-ofensivo, específico-conjunto y defensa-acción del Estado.

Sin embargo, en las previsiones del escenario económico no existe incremento significativo alguno del presupuesto de defensa en valores constantes, es decir, considerando el IPC. Esto significa que, si no se dispone de financiación adicional, el presupuesto permitirá únicamente el sostenimiento de las capacidades actuales tal y como se sostienen ahora, sin posibilitar, por tanto, la adquisición de otras nuevas o la modernización de las existentes; siempre que no haya liberaciones extraordinarias, como se ha comentado.

Esta conclusión es realmente dramática, pues la tecnología avanza a un ritmo muy rápido, en donde las modernizaciones y los desarrollos no acometidos son irreversibles, así como las capacidades que se pierdan; al menos en el entorno de 20 años en el que se mueve este estudio.

Además, esta situación hará que se desemboque en un escenario donde las capacidades estén formadas básicamente por dos grandes grupos: uno formado por las capacidades anticuadas (las que no se han podido modernizar adecuadamente en más de diez años) y otro por las muy modernas (las ya comprometidas por adquisiciones efectuadas con anterioridad a la crisis económica y que se están recibiendo en la actualidad o se recibirán a corto y medio plazo). Lo alarmante de esta situación es que ambos grupos son los más costosos de sostener: unos por viejos y otros por muy modernos. Este modelo será insostenible.

Por otra parte, confiar en que la recuperación de la crisis económica regenerará las capacidades sacrificadas durante ella es demasiado arriesgado, pues la recuperación de la economía nacional no tiene por qué implicar la del presupuesto de defensa, siendo necesarias, además, enormes inversiones futuras en modernización y adquisición, para compensar las que no se hicieron en su momento.

Tanto una dimensión inadecuada de los recursos para mantener/incrementar las capacidades de las FAS, como una utilización desproporcionada de las mismas en misiones muy distintas a las de la defensa, son factores que tienen como consecuencia final una menor disuasión, y es entonces cuando resurgen y cobran vida las amenazas latentes, generando nuevas vulnerabilidades. Además, los riesgos y amenazas actuales demandan una reacción rápida y efectiva, sin dilaciones temporales, obligando a un estado de alistamiento alto de las capacidades militares, ya desde tiempo de paz, lo que inhabilita los estados de «capacidades latentes» de muchas de ellas como una solución adecuada.

En este proceso de merma de capacidades que se vislumbra, será cada vez más importante que se cuantifiquen detalladamente sus características básicas para conocer con exactitud sus limitaciones y poder actualizar el planeamiento operativo. Así, se ha de poner especial atención a la situación de sus medios humanos y materiales, su grado de capacidad operativa y disponibilidad, efectos deseados, tiempos de reacción y tiempo sostenido en operación.

Los ciclos y procedimientos de planeamiento implican el compromiso, con mucha antelación, de importantes recursos y afectan ineludiblemente a los pilares básicos de toda institución: su estructura orgánica, sus capacidades y su personal. Delicada tarea cuando los cambios geoestratégicos son notables y las previsiones económicas son inestables. El proceso actual de planeamiento de la defensa es mejorable y, por lo tanto, puede que proceda su revisión. No obstante, a pesar de su complejidad y dilación, se puede seguir considerando como una herramienta útil, mientras se den con rigurosidad todos y cada uno de sus pasos y se retroalimente cíclicamente. A semejanza con el planeamiento de la OTAN, no deja de ser un proceso lógico que comienza con la voluntad política (qué

se quiere y debe hacer) y que se concreta en el planeamiento de recursos y militar (qué hace falta y cómo se ha de hacer). Uno de los documentos finales, el objetivo de capacidades militares, nos dirá qué y cuándo se pueden tener, tras el oportuno filtro de los recursos disponibles (qué se dispone). En la retroalimentación de todo el proceso hay que comprobar que este objetivo de capacidades está en sintonía con los planes operativos y con la voluntad política (nivel de ambición). Si no es así, habrá que asumir riesgos o ajustar para que lo estén variando el nivel de ambición, los recursos, las capacidades y/o los planes operativos, y haciendo cuantas comprobaciones cíclicas sean necesarias.

En todo este proceso, lo que no es una solución viable es el aplazamiento de las necesidades sin más a los siguientes ciclos de planeamiento, especialmente cuando el horizonte presupuestario se vislumbra plano, como es el caso. Esta sintonía es la única solución armónica, pues tampoco hay ya margen para una mayor eficiencia en la utilización de los medios que no requieran una importante inversión inicial para su puesta en marcha, de la que no se dispone.

Una rápida y decidida adaptación al escenario final previsto, que permita una redistribución adecuada de las capacidades, por muy traumático que sea, es lo que mantiene a los países, y a sus Fuerzas Armadas, realmente preparados para el futuro, pues una disuasión efectiva descansa, como una silla, sobre cuatro patas, que deben estar necesariamente niveladas: los riesgos y amenazas; las capacidades militares; los recursos humanos y financieros; y el nivel de ambición, como así se fundamenta y razona el propio proceso de planeamiento de la defensa. Todo ello concretado en los planes operativos y de contingencia.

El adecuado nivel de disuasión se ha de intentar mantener a toda costa. Si no pueden incrementarse los recursos y se mantienen constantes los riesgos y el nivel de ambición, habrá que asumir riesgos y compensar la pérdida de disuasión, debida al deterioro de las capacidades militares, con la actuación desde otras áreas diferentes a la de defensa, como puedan ser la diplomática o la económica, profundizando en las relaciones políticas, culturales y económicas con los países de nuestro entorno y con las organizaciones internacionales a las que se pertenece.

Finalmente, el establecimiento del nivel de ambición político, que debe reflejarse en el presupuesto de defensa, será en definitiva el que materialice las capacidades con las que deben estar dotadas las Fuerzas Armadas. Este nivel de ambición ha de ser la referencia a la hora de impulsar determinadas capacidades o, por el contrario, abandonar otras, con los costes y riesgos que conlleve, y que habrá que asumir.

Epílogo

Este estudio ha pretendido realizar una prognosis de las capacidades de las Fuerzas Armadas en el horizonte 2035, un trabajo que tan solo aspira a ayudar a los «planeadores», responsables de la consecución de unas capacidades futuras equilibradas y efectivas para el nivel de ambición prefijado, incluso en su labor de mitigación de riesgos. Riesgos no banales que este trabajo ha tratado de identificar a través de sus distintos capítulos.

La calidad humana de todos los miembros de las Fuerzas Armadas hace que se tenga una gran confianza en el futuro, debiéndose garantizar que desde aquí hasta el 2035 los planeamientos de defensa iterativos cubran las máximas eventualidades con diversas alternativas, logrando que las capacidades de las Fuerzas Armadas de entonces proporcionen, de una manera sinérgica, la seguridad y defensa que demanda España.