



Guia de planeamiento para la implementación de la estrategia de transformación de las Fuerzas Militares

**Luis Felipe Mora Hincapie**  
**Hernando Aristides Jaime Velandia**  
**Sergio Serrano Alvarez**

Trabajo de grado para optar al título profesional:  
**Curso de Estado Mayor (CEM)**

**Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"**  
Bogotá D.C., Colombia

300-1581  
TAB 71  
E-1

45239

**FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA  
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA**



**GUIA DE PLANEAMIENTO PARA LA IMPLEMENTACION DE LA  
ESTRATEGIA DE TRANSFORMACION DE LAS FUERZAS MILITARES**

**Mayor MORA HINCAPIE LUIS FELIPE  
Capitán de Corbeta SERRANO ALVAREZ SERGIO  
Mayor JAIME VELANDIA HERNANDO ARISTIDES**

**CURSO DE ESTADO MAYOR 2005  
BOGOTA, D.C.  
2005**

Nota de aceptación:

Se recibieron las correcciones  
sugeridas en el trabajo. Se  
solicita se expunga el trabajo  
ante el Director de la Esdeque.

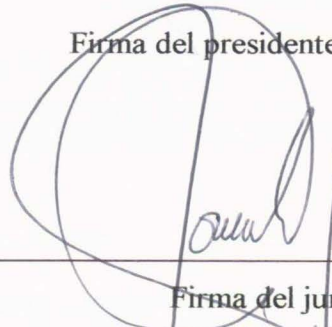
---

---

---

---

Firma del presidente del jurado



---

Firma del jurado

Dr. Monique María Soya Jarama

---

Firma del jurado

Bogotá, D.C. Noviembre de 2005

## **AGRADECIMIENTOS**

Al supremo creador quien nos dio el entendimiento y la capacidad suficientes para comprender y desarrollar la investigación y la propuesta contenidas en el presente Trabajo de Fuerza; a la Escuela Superior de Guerra nos dio su autorización y nos brindó el apoyo para efectuar el trabajo de campo requerido y a nuestras familias quienes con su paciencia y comprensión hicieron posibles las duras jornadas de trabajo.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.1 DESCRIPCION	3
1.2 FORMULACION	3
2. OBJETIVOS	4
2.1 OBJETIVO GENERAL	4
2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS	4
3. JUSTIFICACION DEL PROYECTO	5
4. MARCO TEORICO Y REFERENCIAL	6
4.1 MARCO TEORICO: LA TRANSFORMACION EN LAS FUERZAS MILITARES	6
4.1.1 El futuro de los Ejércitos en los Estados Unidos.	6
4.1.2 La transformación de las Fuerzas Armadas Españolas.	8
4.2 MARCO REFERENCIAL: EL ESCENARIO ESTRATEGICO EN COLOMBIA	10
4.2.1 Periodo 1990-1994	10
4.2.2 Periodo 1994-1998	11
4.2.3 Periodo 1998-2002	12
4.2.4 Periodo 2002-2006	13
5. ESTRATEGIA DE TRANSFORMACION DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA	14

5.1	MARCO CONCEPTUAL PARA LA TRANSFORMACION	14
5.1.1	Modelo de actuación frente a la Amenaza	14
5.1.2	Definición del tamaño de Fuerza	17
5.2	FUNDAMENTOS (PILARES) DE LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACION	22
5.2.1	Mejoramiento continuo y adaptación permanente del Concepto Operacional de las Fuerzas Militares en las Operaciones Conjuntas	22
5.2.2	La definición y el alcance de los Tamaños de Fuerza adecuados para enfrentar la amenaza	24
5.2.3	La aplicación permanente del concepto de innovación tecnológica	25
5.2.4	Transformación Cultural de la Educación del Militar para las Operaciones Conjuntas	25
5.3	PLAN DE ACCION PARA LA FORMULACION DE LA ESTRATEGIA	25
5.4	PLANES DE ACCION PARA LA IMPLEMENTACION DE LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACION DE LAS FUERZAS MILITARES	30
6.	CONCLUSIONES	31
7.	RECOMENDACIONES	33
7.1	APLICACION DEL CONCEPTO DE ACCION INTEGRAL DE ESTADO MAYOR	33
7.2	INTEGRACION DE LAS FUENTES DE INTELIGENCIA	33
7.3	CORRECTO USO DE LA EVALUACION DE LOS PLANES	33
	BIBLIOGRAFIA	34
	ANEXOS	
	"A": EL FUTURO DE LOS EJERCITOS	35
	"B": LA TRANSFORMACION DE LAS FUERZAS ARMADAS	41

## LISTA DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
Figura 1. Modelo de Actuación de las Fuerzas Militares frente a la Amenaza.	18
Figura 2. Modelo Gerencial del Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (PPBS).	19
Figura 3. El concepto de la transformación en las Fuerzas Militares.	21

## LISTA DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Plan de Acción para la Formulación de la Estrategia para la Transformación de las Fuerzas Militares de Colombia	26



## INTRODUCCION

La salvaguarda de la soberanía nacional enfrenta cuatro aspectos de gran importancia: El mantenimiento de la integridad territorial, llevar la guerra de varias décadas contra la subversión a una conclusión exitosa, combatir el crimen organizado y eliminar la creciente amenaza impuesta por el narcotráfico, así como combatir el terrorismo empleado por estos agentes generadores de violencia como arma intimidatoria. Sobreponerse y derrotar estas amenazas, requiere de una estrategia multidimensional flexible, que asegure la vigilancia en el mantenimiento de las fronteras internacionales y que efectúe simultáneamente campañas contra la subversión, el narcotráfico y la delincuencia común y organizada.

Sin embargo, la aplicación o implementación de esta estrategia, involucra una transformación institucional de las Fuerzas Militares, de tal manera que ellas posean el tamaño de fuerza y la capacidad operacional adecuada para el conflicto, así como la posibilidad de aprovechar los avances tecnológicos e informáticos de esta era.

Los países desarrollados a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos y del 11 de marzo del 2004 en España, comenzaron a revisar la preparación de sus Fuerzas Armadas para enfrentar nuevos retos y circunstancias inesperadas. En ese propósito, su pensamiento hacia el futuro plantea la necesidad de transformarlas no solo en el campo operacional, sino en la forma en que piensan, se entrenan, ejercitan y se relacionan con otras Fuerzas.<sup>1</sup>

Al respecto, las siguientes son las palabras expresadas por el Señor Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, preámbulo a la Reunión Cuadrienal de Defensa celebrada en el año 2001:

*...Unas fuerzas futuras definidas en menor proporción por su tamaño y en mayor proporción por su movilidad y rapidez. Que sean más fáciles de desplegar y mantener, y que dependan más de su salud, armamento preciso e información tecnológica.*

Nuestras Fuerzas Militares que enfrentan un desafío permanente del terrorismo aplicado como estrategia por parte de los agentes generadores de violencia al interior de nuestro País, con mayor razón deben analizar su situación actual y plantear estrategias de transformación que les permita modificar su estructura, doctrina operacional y tamaño aprovechando la tecnología de punta.

---

<sup>1</sup>. Transformation Planning Guidance. April 2003. Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

En concordancia, el presente documento incluye en su Capítulo Primero, la descripción y formulación del problema planteado de la siguiente manera: ¿Cómo lograr una ventaja estratégica para que las Fuerzas Militares de Colombia puedan protegerse contra las vulnerabilidades asimétricas y simétricas al enfrentar la amenaza? El Capítulo Segundo justifica el proyecto, teniendo en cuenta el conflicto que enfrentan las Fuerzas Militares de Colombia involucrando escenarios internos y externos, que ponen de manifiesto vulnerabilidades del Estado de nivel nacional y en el Capítulo Tercero se plantean tanto el Objetivo General, como los Objetivos específicos, a través de los cuales se logrará el desarrollo del Trabajo.

El Capítulo Cuarto presenta mediante el Marco Teórico, un análisis de los conceptos de transformación desde el punto de vista de países desarrollados y golpeados por el flagelo del terrorismo, como es el caso de los Estados Unidos en Norteamérica y de España en Europa; y adicionalmente como Marco Referencial, el Escenario Estratégico Colombiano desde los inicios de modernización de las Fuerzas Militares a partir del año 1997, hasta los planteamientos de reestructuración y modernización de la década actual.

En el Capítulo Quinto plantea los fundamentos para la formulación de la Estrategia de Transformación propuestos por el Equipo de Trabajo, estableciendo sus elementos críticos y las responsabilidades de las Fuerzas Militares. Finalmente, en los Capítulos Sexto y Séptimo presenta las Conclusiones y Recomendaciones del Equipo de trabajo para la implementación de la estrategia propuesta, incluyendo el Plan de Acción que permita su puesta en marcha.

## **1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1 DESCRIPCION**

El Proceso de Reestructuración de las Fuerzas Militares de Colombia, iniciado desde 1997 y ejecutado gradualmente hasta la fecha, ha permitido modificar sus estructuras orgánicas, dinamizar el planeamiento, actualizar sus programas de formación y mejorar los resultados operacionales; sin embargo, este proceso requiere de una transformación cultural al interior de las Fuerzas que permita repensar sus capacidades y conceptos operacionales, relaciones organizacionales, tamaños de fuerza y regímenes de entrenamiento.

La TRANSFORMACIÓN de las Fuerzas Militares en un proceso que da forma a la naturaleza cambiante de la cooperación y competencia militar, a través nuevas combinaciones de conceptos, capacidades, gente y organizaciones que explotan las ventajas de la nación y la protegen contra vulnerabilidades asimétricas y simétricas, para mantener una buena posición estratégica que ayude a asegurar la convivencia pacífica.

La TRANSFORMACIÓN es un imperativo estratégico, para asegurar que las Fuerzas militares operen desde una ventaja superior apoyadas en sus objetivos estratégicos. Las Fuerzas militares deben tomar acción rápidamente desde una posición adelantada, apoyadas desde otras áreas, derrotando rápidamente a los adversarios mientras se mantiene una defensa activa. Para que este proceso se dé, es necesario establecer una estrategia, adoptarla por las Fuerzas Militares e implementarla a través de un Plan de Acción puesto en ejecución de una manera rigurosa y decidida.

### **1.2 FORMULACION**

¿Cómo lograr una ventaja estratégica para que las Fuerzas Militares de Colombia puedan protegerse contra las vulnerabilidades asimétricas y simétricas al enfrentar la amenaza?

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1 OBJETIVO GENERAL**

Formular la estrategia de transformación de las fuerzas militares para lograr explotar las ventajas nacionales que protejan nuestro país contra las vulnerabilidades asimétricas y simétricas, estableciendo un plan de acción para su implementación.

### **2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- Definir el concepto de “Transformación” para las Fuerzas Militares.
- Establecer los elementos críticos y el alcance para la Transformación.
- Establecer los fundamentos para la formulación de la Estrategia de Transformación y poder definir los papeles (Roles) y responsabilidades de las Fuerzas Militares para la transformación.
- Establecer recomendaciones para la implementación de la estrategia y formular el plan de acción para su puesta en marcha.

### 3. JUSTIFICACION DEL PROYECTO

El conflicto que enfrentan las Fuerzas Militares de Colombia involucra escenarios internos y externos, tanto de tipo político como militar, que ponen de manifiesto vulnerabilidades del Estado de nivel nacional, como por ejemplo la falta de presencia del estado en gran parte del territorio nacional, que deben ser enfrentadas de manera decisiva para garantizar la convivencia pacífica del pueblo colombiano. Tal es el caso del reto que afrontan las Fuerzas Militares por un lado, al enfrentarse a guerrillas en creciente asociación y con estructuras de narcotráfico que las fortalecieron en años anteriores, permitiéndoles un rápido crecimiento y acceso a armas y medios de tecnología avanzada , con el consecuente aumento de su poder armado; y por el otro, a grupos de extrema derecha (autodefensas) que han evolucionado como ejércitos irregulares, asociados igualmente con el narcotráfico y con el apoyo de reducidos sectores de la sociedad y de algunos miembros de las fuerzas de seguridad del Estado.

Teniendo en cuenta estos hechos, es necesario formular una “Estrategia de Transformación para las Fuerzas Militares de Colombia”, que permita analizar su concepto operacional conjunto, la preparación de su talento humano y sus organizaciones para el combate, así como generar y mantener una ventaja competitiva y una posición estratégica para derrotar al enemigo.

## 4. MARCO TEORICO Y REFERENCIAL

La investigación desarrollada por el Equipo de Trabajo, respecto de la transformación en las Fuerzas Militares, se presenta bajo dos aspectos: Primero, como Marco Teórico, se incluye un análisis de los conceptos de transformación desde el punto de vista de países desarrollados y golpeados por el flagelo del terrorismo, como es el caso de los Estados Unidos en Norteamérica y de España en Europa; y segundo, como Marco Referencial, se presenta el Escenario Estratégico Colombiano, desde los inicios de modernización de las Fuerzas Militares a partir del año 1997, hasta los planteamientos de reestructuración y modernización de la década actual.

### 4.1 MARCO TEORICO: LA TRANSFORMACION EN LAS FUERZAS MILITARES

El concepto de la transformación va más allá de la Reestructuración (que mantiene las misiones pero modifica las estructuras orgánicas) y de la Modernización (que también mantiene las misiones pero modifica las capacidades de las Fuerzas Militares), involucrando el cambio tanto de las misiones, capacidades, conceptos operacionales, organizaciones para el combate, preparación del talento humano y fundamentalmente, generando transformación cultural.

Es por esto, que como marco teórico adoptamos la experiencia de países representativos por su desarrollo tecnológico y científico, así como por su participación en conflictos globales.

**4.1.1 El futuro de los Ejércitos en los Estados Unidos.<sup>2</sup>** A continuación se presenta el análisis desarrollado por el Grupo de Trabajo a los apartes de los comentarios del Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, incluidos como Anexo "A" del presente documento, frente a la necesidad de modificar la estrategia de defensa de su nación y transformar sus Fuerzas Armadas, con posterioridad a los ataques del 11 de septiembre del 2000.

Los Estados Unidos de Norteamérica decidieron a partir de su Revisión Cuadrienal de Defensa del 2001, apartarse del esquema de dos Teatros de Operaciones, que implicaba el mantenimiento simultáneo de dos grandes Fuerzas de Ocupación capaces de enfrentar a dos países agresores en cualquier Teatro alrededor del

---

<sup>2</sup> <http://www.agendaestrategica.com.ar/EstrategiaDetalles.asp?IdMaterial=381>

Consultada el 20/7/2005. Apartes de los comentarios del Secretario de Defensa de los Estados Unidos Donald Rumsfeld, 22/11/2002.

mundo, para prepararse a enfrentar contingencias inesperadas de carácter asimétrico.

Para tal fin, fue necesario según su apreciación, efectuar evaluaciones más realistas y equilibradas sobre las necesidades de combate a corto plazo, enfrentando desafíos relacionados con la seguridad doméstica.

Decidieron entonces, abandonar la estrategia antigua basada en la amenaza (Quién puede amenazarnos), adoptando un nuevo enfoque fundamentado en las capacidades de cualquier enemigo (Cómo nos pueden amenazar y Qué necesitamos para defendernos). Bajo la premisa que plantea que el desafío del enemigo puede venir de manera asimétrica, es necesario cerrar completamente tantas vías de escape como sea posible.

Su nueva Estrategia, plantea **Seis Pasos o Metas de Transformación:**

- Proteger el Territorio Estadounidense y las Bases en el Exterior.
- Enviar Fuerzas de Tarea a escenarios distantes y mantenerlas.
- No permitir que el enemigo encuentre un santuario.
- Proteger las Redes de Información.
- Utilizar la tecnología de la información para enlazar los distintos tipos de Fuerzas de los Estados Unidos, de manera que puedan combatir conjuntamente.
- Mantener sin trabas el acceso al espacio y proteger de cualquier ataque enemigo, a nuestros recursos en el espacio.

Fundamentados en la estrategia anterior, la Meta Final de los Estados Unidos no es transformar completamente sus Fuerzas Armadas en un año, ni siquiera en una década; puesto que la transformación no es un acontecimiento puntual sino un proceso continuo.

El Reto Americano para el Siglo XXI, es defender sus ciudades, amigos, aliados y fuerzas desplegadas –así como sus bienes en el espacio y sus redes de computadoras- de nuevas formas de ataque, mientras se envían fuerzas a sitios distantes para combatir a los nuevos enemigos.

Lo anterior, requerirá de Fuerzas Conjuntas, completamente integradas y de rápido despliegue, capaces de llegar con premura a escenarios remotos y de colaborar con las fuerzas aéreas y marinas para golpear con rapidez y con efectos devastadores a los enemigos. Implicará un mejor servicio de inteligencia, potencial ofensivo de precisión de largo alcance y plataformas marítimas para ayudar a contrarrestar la capacidad para evitar el acceso de los adversarios.

Además del desarrollo de nuevas capacidades, la transformación militar requiere reequilibrar las fuerzas y los sistemas con que se cuenta. Al tiempo que se modifican las prioridades de inversión, debe empezar a cambiar el equilibrio en el arsenal entre naves tripuladas y no tripuladas, sistemas de corto y largo alcance, sistemas furtivos y no furtivos, tiradores y sensores, sistemas vulnerables y reforzados. Además, se debe dar el salto hacia la era de la información.

Aunque la transformación requiere producir nuevas capacidades y ampliar los arsenales, también implica reducir las existencias de armas innecesarias.

Se deben transformar no solo las Fuerzas Armadas, sino el Departamento de Defensa, estimulando una idiosincracia de creatividad y riesgo inteligente (visualización de la amenaza).

Por último, no sólo se deben cambiar las capacidades con que se cuenta, sino la forma como se piensa la guerra, así como la forma de entrenar, ejercitar y combatir.

**4.1.2 La transformación de las Fuerzas Armadas Españolas.**<sup>3</sup> De igual manera, el siguiente es el análisis del Grupo de Trabajo frente a lo expresado por los expertos Ignacio Cosidó y Rafael L. Bardají en su ponencia presentada a las Fuerzas Armadas Españolas el 4 de noviembre de 2003, e incluida como Anexo "B" del presente documento.

La transformación de las Fuerzas Armadas, está siendo impuesta en todos los países desarrollados, por un doble factor de cambio: La evolución de las amenazas y la innovación tecnológica.

- **Evolución de las amenazas.** Los atentados del 11 de Septiembre de 2001 impusieron un cambio nuevo y radical en la situación estratégica. El terrorismo se ha convertido en la principal amenaza para la seguridad mundial.

La lucha contra la amenaza terrorista exige unas capacidades muy diferentes a las Fuerzas Armadas españolas:

- En primer lugar, para ejecutar operaciones desde cualquier lugar del mundo de forma contundente e intimidatoria. Estas operaciones pueden ser de tres tipos:
  - Para disuadir y, llegado el caso, derrocar regímenes de Estados que practiquen el terrorismo.
  - Para disuadir e incluso derribar aquellos gobiernos que amparan o colaboran con grupos terroristas.

<sup>3</sup>. <http://www.gees.org/articulo/322/>. Consultada el 21/06/2005.



- Para destruir aquellos grupos terroristas que operan desde los denominados estados fallidos o desde territorios incontrolados.
- En segundo lugar, se requiere una gran proyección de la Fuerza. Las mayores capacidades de combate resultan inútiles, si no pueden ser proyectadas allí donde se encuentra la amenaza.
- En tercer lugar, es imprescindible una gran capacidad de combate para destruir la amenaza de forma rápida y contundente.

Las nuevas misiones requieren de una capacidad de vigilancia e inteligencia global. En este nuevo escenario estratégico resulta imprescindible reforzar la seguridad interior. Para ello resulta esencial la vigilancia y control de las fronteras, la seguridad de infraestructuras críticas o especialmente sensibles (aeropuertos o centrales nucleares), la potenciación de la inteligencia interior y la seguridad del espacio cibernético.

- **El cambio tecnológico.** Este segundo factor de transformación plantea como problema, que el desarrollo tecnológico no solo permite disponer de armas más destructivas, precisas, de largo alcance, más fiables y eficaces, sino que implica cambio en las doctrinas y en las tácticas.

La Revolución de los Asuntos Militares (RMA) como resultado del desarrollo tecnológico en los campos de las comunicaciones y la informática, requiere por un lado de unos recursos humanos formados y adiestrados para operar esta tecnología y por el otro, una revisión conceptual, doctrinal y táctica de las operaciones militares.

El principal desafío de las Fuerzas armadas Españolas en la actualidad, es lograr la acción conjunta. No puede haber acción conjunta si no existe un mando operativo unificado y una capacidad de planeamiento militar única.

- La revisión estratégica contempla los siguientes aspectos:
  - Creación de un mando de operaciones único bajo una Jefatura de Estado Mayor Conjunto.
  - Unificación de la Inteligencia.
  - Las Fuerzas Terrestres deberán tener mayor capacidad de proyección y despliegue, movilidad táctica y capacidad resolutive.
  - La Armada debe asumir dos desafíos fundamentales: Neutralizar la amenaza que el terrorismo pueda suponer en el futuro para el tráfico

marítimo internacional y orientarse hacia operaciones de proyección de Fuerza sobre litorales lejanos.

- La Fuerza Aérea enfrenta tres retos: asegurar una adecuada protección del espacio aéreo frente a amenazas convencionales o a futuras acciones terroristas; proyectar el poder aéreo a escenarios cada vez más distantes de las Bases Aéreas y proporcionar una capacidad de transporte que permita la proyección rápida de las Fuerzas de Superficie y su sostenimiento posterior en el Teatro de Operaciones.

## 4.2 MARCO REFERENCIAL: EL ESCENARIO ESTRATEGICO EN COLOMBIA

El proceso de cambio en las Fuerzas Militares durante la última década del siglo pasado, inició con la transformación hacia el futuro generada por la Política de Gobierno del Presidente César Gaviria Trujillo, que condujo a nuestro País a la Reforma de la Constitución en 1991 y trajo de nuevo la llegada del Ministro de Defensa Civil al Gabinete. A Partir de esos primeros cambios, hasta la década actual, liderada por el Presidente Alvaro Uribe Vélez, se han producido múltiples cambios como resultado de la aplicación de diferentes estrategias, que serán explicadas a continuación.

**4.2.1. Periodo 1990-1994.** Durante este periodo, el Gobierno del Presidente Gaviria a través del Ministerio de Defensa liderado por el Doctor Rafael Pardo Rueda, estableció cuatro (4) estrategias básicas para la modernización de las Fuerzas Militares:

- ***El Robustecimiento de la Inteligencia***, a través de la integración de los entes y las fuentes de inteligencia en el País.
- ***El Incremento de la Movilidad de las Fuerzas de Superficie***, a través de la creación de las aviaciones en el Ejército, la Armada y la Policía Nacional.
- ***El Mejoramiento de las Comunicaciones***, a través del fomento de la innovación tecnológica.
- ***La Profesionalización del Militar Colombiano***, a través del mejoramiento de su Perfil Integral.

Adicionalmente, el Ministerio de Defensa Nacional involucró la reestructuración del Gabinete y la modernización de las Fuerzas Militares con el ingreso del Sistema Integrado de Planeación (SIP) y la aplicación del Modelo y Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (PPBS) para aplicación de estrategias frente a la amenaza y la definición de los Tamaños de Fuerza requeridos para enfrentarla.

Como resultados positivos, estas cuatro estrategias marcaron el inicio de la reorganización de las Fuerzas Militares y la búsqueda de un Tamaño de Fuerza adecuado para enfrentar la amenaza, a través del establecimiento de diez (10)

Programas del Sector Defensa que sirvieron de fundamento para la generación de los Proyectos a inscribir en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que permitieron el mejoramiento de los equipos y el incremento del pie de fuerza.

**4.2.2 Período 1994-1998.** Las Fuerzas Militares de Colombia iniciaron en 1997, un ambicioso Proceso de Modernización, con el firme propósito de afianzar su legitimidad en el seno de una sociedad que exigía cada vez más y mejores resultados. En este sentido, tanto el Comando General de las Fuerzas Militares como las diferentes Fuerzas, desarrollaron diagnósticos claros y juiciosos que les permitieron identificar factores críticos que obstaculizaban el desempeño efectivo de la Misión Constitucional.

Considerando que uno de los programas prioritarios del Gobierno Nacional era la reestructuración y modernización de las Fuerzas Militares, con el propósito de lograr un mayor grado de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de la Misión que les asignan la Constitución Política y las Leyes, el Ministerio de Defensa Nacional mediante Resolución N0. 00093 del 12 de Febrero de 1999, creó una Comisión Asesora Interna para analizar y reformular el diagnóstico y presentar recomendaciones relacionadas con el Proceso de Reestructuración y Modernización.

El Señor Ministro de Defensa Nacional, en ese entonces el Doctor Rodrigo Lloreda Caicedo (q.e.p.d.) estableció los siguientes criterios durante el establecimiento de la Comisión Interna para el Proceso de Reestructuración de las Fuerzas Militares:

- El cambio es necesario porque las Fuerzas Militares son fundamentales para el desarrollo del país y el Estado Social de Derecho. Se requiere de unas Fuerzas Militares modernas para pacificar el país, para garantizar la llegada del desarrollo a regiones apartadas donde la presencia del Estado no es más que la Unidad Militar de la región.
- El proceso no será un cambio impuesto ni mucho menos. Las Fuerzas Militares sólo pueden y deben cambiar por voluntad propia.
- Es de la mayor importancia fortalecer nuestras Fuerzas para afrontar los retos actuales y futuros. Fortalecerlas no implica necesariamente más armamento, más pie de fuerza o mayor beligerancia. Fortalecer nuestras Fuerzas significa preparar mejor a los hombres, darles un respaldo legal acorde con sus misiones y roles, hacer de la organización algo más integrada con la comunidad, ser modelo de eficacia y eficiencia.

Como resultados positivos se obtuvo una mayor capacidad de respuesta frente a la amenaza fortaleciendo la capacidad helicoportada del país y la movilidad de las Fuerzas de Superficie, pasando de una Brigada Móvil creada en el periodo

anterior, a cuatro, con el fin de copar el accionar de la guerrilla cerrando sus corredores de movilidad. De igual manera, se fortaleció la inteligencia y se mejoraron las comunicaciones. Sin embargo a pesar del reconocimiento de la importancia de las operaciones militares, el crecimiento de las bajas militares y el incremento del secuestro, generaron comentarios negativos frente a la efectividad de la estrategia, tales como el citado en el Informe CONPES Tomo III, Julio 1995 – Diciembre 1996:

“En su conjunto, reveses en el accionar contra la guerrilla (como los sucedidos en Urabá, Puerres, La Carpa, Patascoy y Miraflores) ocasionaron numerosas bajas a las Fuerzas Militares y un elevado número de secuestrados, situación que fue aprovechada políticamente para negociar condiciones favorables en el proceso de paz con el Gobierno entrante que, incluso antes de iniciar su mandato, cedió en torno a crear una zona de distensión conformada por cinco municipios. La tarea que correspondía a los militares, de doblegar a la guerrilla, estaba lejos de cumplirse y no quedaba otra salida que proponer una salida política. En el terreno operacional militar, si bien hubo rasgos predominantes de continuidad, lo más destacable fue la incapacidad de reacción ante un cambio táctico del enemigo que, acompañado de otras acciones, dieron la impresión de una situación de debilitamiento militar hasta entonces no experimentado. Situación que condujo a poner en el debate político el tema de la ineficiencia militar y de la necesidad de una reforma, asunto hasta entonces rechazado por cualquiera de las cúpulas que los rigieron en esos años”.<sup>4</sup>

**4.2.3 Periodo 1998-2002.** Durante el Gobierno del Doctor Andrés Pastrana, se dio continuidad a las cuatro (4) estrategias planteadas en el inicio de esta década y se impulsó la cooperación del Gobierno Americano para combatir el terrorismo a través del Plan Colombia. Los resultados sobre la aplicación de la Estrategia pueden resumirse con una de las conclusiones del Informe CONPES relativo al Periodo 1998-2002:

“La degradación del conflicto armado, junto al incremento de los enfrentamientos y a la redistribución de las fuerzas y de la presencia de los diferentes actores armados ilegales, ha obligado a la fuerza pública a la redefinición de sus estrategias y políticas de respuesta al conflicto. Tras la ruptura de los diálogos de paz, y sobre todo durante el segundo semestre del año, se notó un aumento de la ofensiva de la fuerza pública contra la guerrilla, causándole pérdidas importantes. Los batallones móviles del Ejército pasaron del control y cuidado a la confrontación directa. En numerosas ocasiones el Ejército entró en enfrentamientos con las FARC-EP y el ELN, reportándose fuertes combates en varios departamentos, en particular en el Oriente y Urabá antioqueños, Arauca, Casanare y Nariño . Estas nuevas ofensivas del Ejército

<sup>4</sup> Dávila Ladrón de Guevara Andrés, Escobedo Rodolfo, Gaviria Adriana y Vargas Mauricio. *“El Ejército colombiano durante el periodo Samper: Paradojas de un proceso tendencialmente crítico”*. Revista Colombia Internacional Número 49/50. Publicación del Departamento de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

han sido también acompañadas por un aumento del pie de fuerza para proteger la infraestructura pública. Sin embargo, en otros departamentos, como por ejemplo en Chocó, en Cauca o en Caquetá, la actuación del Ejército se caracterizó por su acción limitada en la prevención y tardía en la reacción. También se señaló que en algunas actuaciones los miembros de la fuerza pública no estaban debidamente identificados”.<sup>5</sup>

**4.2.4 Periodo 2002-2006.** Durante este periodo, el actual Gobierno del Doctor Alvaro Uribe Vélez por un lado, ha mantenido el desarrollo de las cuatro estrategias iniciadas en 1990, así como los esfuerzos a través del Plan Colombia, pero ha ampliado el llamado internacional hacia el apoyo a nuestro País en la lucha frontal contra el terrorismo y por otro lado centró sus esfuerzos en la formulación e implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, con los siguientes objetivos:

- Fortalecer el control estatal en todo el territorio nacional.
- Protección de la población.
- Eliminar el comercio de drogas ilícitas en Colombia.
- Mantener una capacidad disuasiva.
- Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Esta política ha sido complementada con el documento “Visión Colombia II Centenario: 2019, Propuesta para Discusión”, que propone unas metas ambiciosas en paz, justicia social, infraestructura, calidad de vida, productividad, competitividad, consolidación de la democracia pluralista, democracia de libertades, no retóricas sino efectivas.

A través del paso por estas etapas, el Comando General de las Fuerzas Militares, ha recibido el apoyo del departamento de Defensa de los Estados Unidos y de otros países como Inglaterra, Francia, Israel y la Unión Soviética, quienes a través de la venta de armamento, han involucrado conceptos de doctrina militar que han contribuido al cambio generado en nuestras Fuerzas Militares. De igual manera se ha recibido asesoría de compañías extranjeras especializadas en la administración de recursos para la Defensa.

En este periodo se produjo la reorganización del Comando General de las Fuerzas Militares bajo la filosofía de un Comando Conjunto con capacidad operacional para “Defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y la vigencia del orden constitucional, tendientes a contribuir a la seguridad de la población y sus recursos, así como el cumplimiento de las funciones del estado y los deberes de los particulares”.<sup>6</sup>

<sup>5</sup>. [www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2002.html](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2002.html) - 271k - [En caché](#) - [Páginas similares](#)

<sup>6</sup>. Disposición CGFM N. 018 (17-Mayo-05). Resolución MDN N. 0606 (20-Mayo-05).

## 5. ESTRATEGIA DE TRANSFORMACION DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA

### 5.1 MARCO CONCEPTUAL PARA LA TRANSFORMACION

Retomando el concepto planteado en el Numeral 4.1, que establecía que “La transformación va más allá de la Reestructuración (que mantiene las misiones pero modifica las estructuras orgánicas) y de la Modernización (que también mantiene las misiones pero modifica las capacidades de las Fuerzas Militares), involucrando el cambio tanto de las misiones, capacidades, conceptos operacionales, organizaciones para el combate, preparación del talento humano y fundamentalmente, generando transformación cultural”, la estrategia planteada en este documento parte de cuatro aspectos fundamentales:

- El mejoramiento continuo y adaptación permanente del Concepto Operacional de las Fuerzas Militares en las Operaciones Conjuntas.
- La definición y el alcance de los Tamaños de Fuerza adecuados para enfrentar la amenaza.
- La aplicación permanente del concepto de innovación tecnológica.
- El alcance de una Transformación Cultural a través de la educación y el liderazgo permanentes.

Pero antes de explicar y profundizar en cada uno de estos cuatro (4) aspectos de la estrategia de transformación de las Fuerzas Militares de Colombia, es necesario explicar los fundamentos que enmarcan la Naturaleza de las Fuerzas Militares y el Tamaño de Fuerza para enfrentar la amenaza:

**5.1.1 Modelo de actuación frente a la Amenaza.** Para plantear y explicar el Modelo de Actuación de la Fuerza Pública frente a la amenaza, es importante explicar primero la naturaleza de la Fuerza Pública desde su origen constitucional.

Los diferentes Estados en el mundo amparan a sus Fuerzas Militares y de Policía, mediante su Constitución Política como la Carta Magna que rige los designios nacionales. Por tanto y de igual manera en nuestro país, la Constitución Política en su Artículo Segundo establece como responsabilidad y fin del Estado la preservación de espacios de convivencia pacífica:

**Artículo 2.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

Es entonces, en el ámbito del desarrollo de la sociedad, que la Fuerza Pública tiene su razón de ser. La sociedad misma considera y reconoce el uso de la fuerza como una de las formas de asegurar y preservar el marco conceptual en el que se fundamenta. Para ello, a través de la misma Constitución Nacional, se crea un cuerpo especial denominado Fuerzas Militares en el que se delega el uso de la fuerza y se establece un marco para su uso.<sup>7</sup>

*"Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional".*

Por otro lado, el estado de convivencia pacífica es un estado normal u ordinario en el que se desarrolla la sociedad y se caracteriza por la vigencia tanto de la paz como de sus elementos fundamentales. Sin embargo, existe y se prevé en la Constitución Nacional, la posibilidad de ocurrencia de una perturbación violenta del estado ordinario hasta el extremo de la consideración del conflicto, el cual puede ser de orden interno o de orden externo.

Para ilustrar lo anterior, sobre el conflicto externo se establece en la Constitución lo siguiente:

**"Artículo 212.** *El Presidente de la República ... podrá declarar el Estado de Guerra Exterior."*

De igual forma, sobre el conflicto interno:

**"Artículo 213.** *En caso de grave perturbación del Orden Público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana ... el Presidente de la República podrá declarar el Estado de Conmoción Interior ..."*

---

<sup>7</sup> Artículos 217 al 219 de la Constitución Nacional.

Estos dos estados, tanto el Estado de Guerra Exterior como el Estado de Conmoción Interna, se consideran, según se establece en la Constitución, como Estados de Excepción. Según esto, el conflicto es el máximo extremo de perturbación del orden natural y se prevé como un estado excepcional. Por ello, el conflicto es por definición contingente.

Teniendo en cuenta los elementos anteriores, se estableció el modelo ilustrado en la Figura 1, que muestra a continuación los escenarios posibles para el Estado frente a la situación de seguridad.<sup>8</sup> La situación de convivencia pacífica, deseada por los ciudadanos y caracterizada como un estado normal u ordinario, se representa como el estado de tranquilidad.

Este estado puede ser perturbado hasta alcanzar un nivel extremo y excepcional de perturbación representado por el estado de conflicto. Entre el estado normal de tranquilidad y el estado extremo de conflicto, se presenta una gama de diferentes estados, dependiendo de la gravedad de la perturbación. Para efectos del modelo, a grandes rasgos, estos estados intermedios se resumen en dos: de amenaza y de agresión.

En este modelo, lo fundamental para garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo de la sociedad es preservar el estado normal u ordinario, evitar las perturbaciones que puedan degenerar en estados diferentes y restituir el estado normal en caso de presentarse una perturbación. Una vez se presenta un estado diferente al de tranquilidad y convivencia pacífica, aparece el ámbito en el cual tiene su razón de ser el uso legítimo de la fuerza, con tales objetivos.

En relación con los factores que caracterizan los distintos estados, se establecen términos representativos que definen el objetivo de la actuación, mantener el estado de tranquilidad.

Todos estos elementos (los estados de situación, los factores representativos de cada estado, los agentes de perturbación y los objetivos de actuación) definen el modelo del escenario de actuación para el uso de la fuerza. Teniendo en mente el largo plazo como horizonte, el objetivo no es ganar la guerra sino mantener la paz, siendo paz y guerra términos representativos de los estados normal y extremo de las cosas, respectivamente.

---

<sup>8</sup> Modelo desarrollado por la Fuerza Aérea Colombiana con apoyo de la Empresa Vision Tech, durante el rediseño de procesos para las Areas Funcionales del Concepto Operacional. Bogotá, D.C. 2001-2002.



Este modelo se constituye en el marco de referencia para el uso de la fuerza. En el ámbito del marco de actuación definido por la filosofía y los componentes de este modelo, el uso de la fuerza es uno de los instrumentos legítimos disponibles.

Teniendo en cuenta el carácter contingente de los estados de perturbación, en especial los de conflicto y con ello la guerra en sí, la razón de ser de la Fuerza Pública en general y de las Fuerzas Militares en particular, es esencialmente contingente.

A pesar de la utilidad y la legitimidad del uso de la fuerza, la Fuerza Pública no es independiente. Por el contrario, hace parte de los organismos que constituyen el Estado y está subordinada a la rama ejecutiva del poder público. En términos de legitimidad, la finalidad de las Fuerzas Militares tiene el carácter de definición Constitucional:

Esta definición brinda un objetivo general establecido en términos de defender la Nación y uno particular en términos de defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional.

Adicionalmente a la defensa, por la participación en la estructura del Estado y la vinculación con el Ejecutivo, hacen parte de la finalidad de la Fuerzas Militares el servicio a la comunidad y el desarrollo social, funciones y obligaciones constitucionales asociadas con el Estado y en particular con el Ejecutivo.

**5.1.2 Definición del Tamaño de Fuerza.** La definición del Tamaño de Fuerza se logra a través de la aplicación del concepto sistémico a la organización, mediante la definición de los sistemas que operan las Areas Funcionales de una Fuerza y que son de responsabilidad de sus Jefaturas. Un sistema cualquiera puede ser dimensionado, si se expresa a través de los elementos que lo constituyen: Su estructura orgánica; el personal que lo opera; el equipo que utiliza; las instalaciones donde se ubica; la educación (Formación, capacitación y el entrenamiento) que requiere el personal que lo opera y la información asociada para la toma de decisiones del sistema. De esta manera es posible cuantificar y costear un sistema y asimismo, efectuar un benchmarking comparándolo con su tamaño ideal o con el tamaño que posee un oponente. El Modelo para el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación, "PPBS (Planing, Programing and Budgeting System)", diseñado por el Departamento de Defensa (DOD) de los Estados Unidos y adoptado en Colombia por el Ministerio de Defensa Nacional, luego de una adaptación a nuestro Concepto Operacional, mostrado a continuación por la Figura No. 2, se explica de la siguiente manera.

Figura 1. Modelo de Actuación de las Fuerzas Militares frente a la Amenaza.

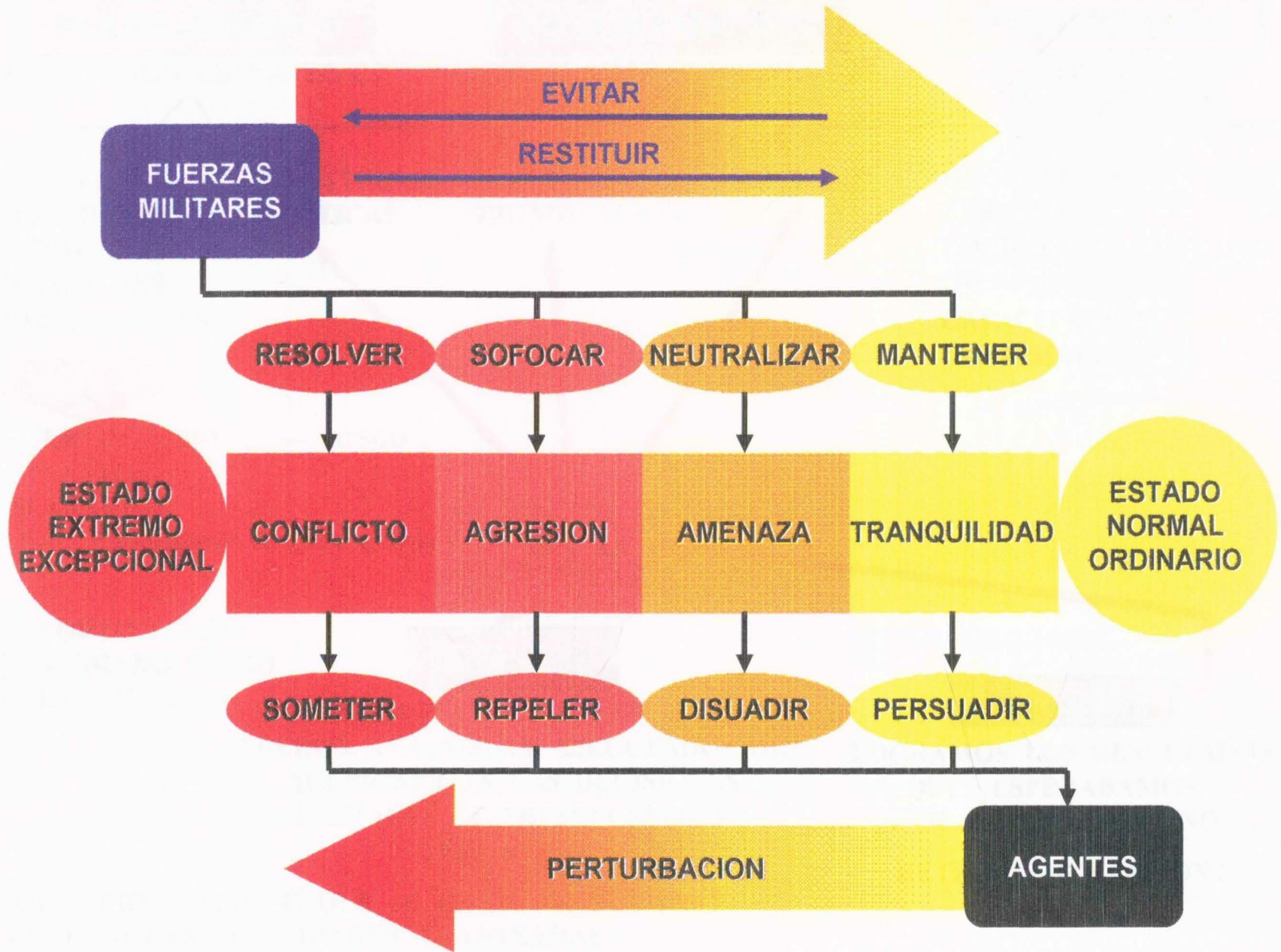
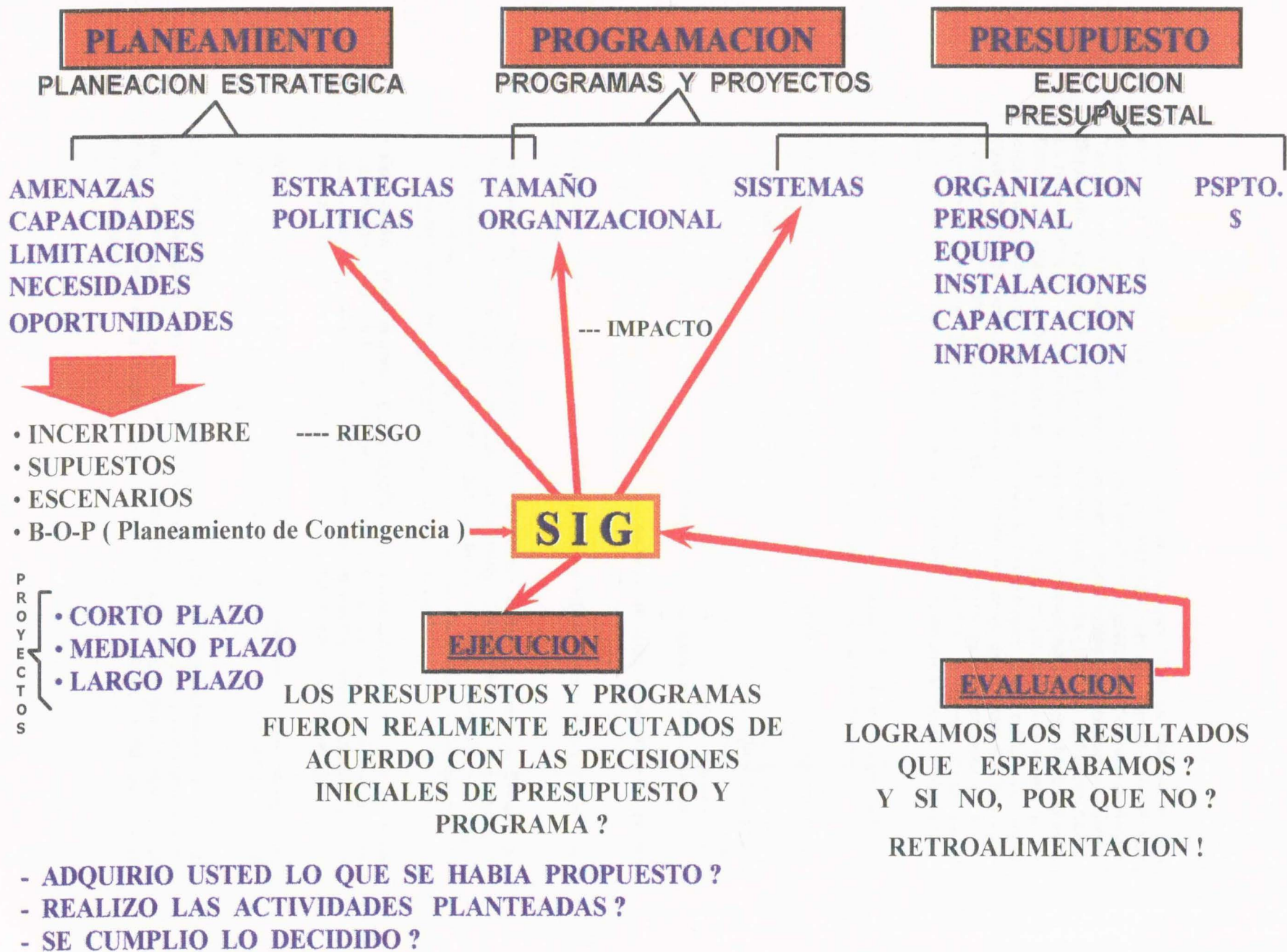


Figura 2. Modelo Gerencial del Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación (PPBS).



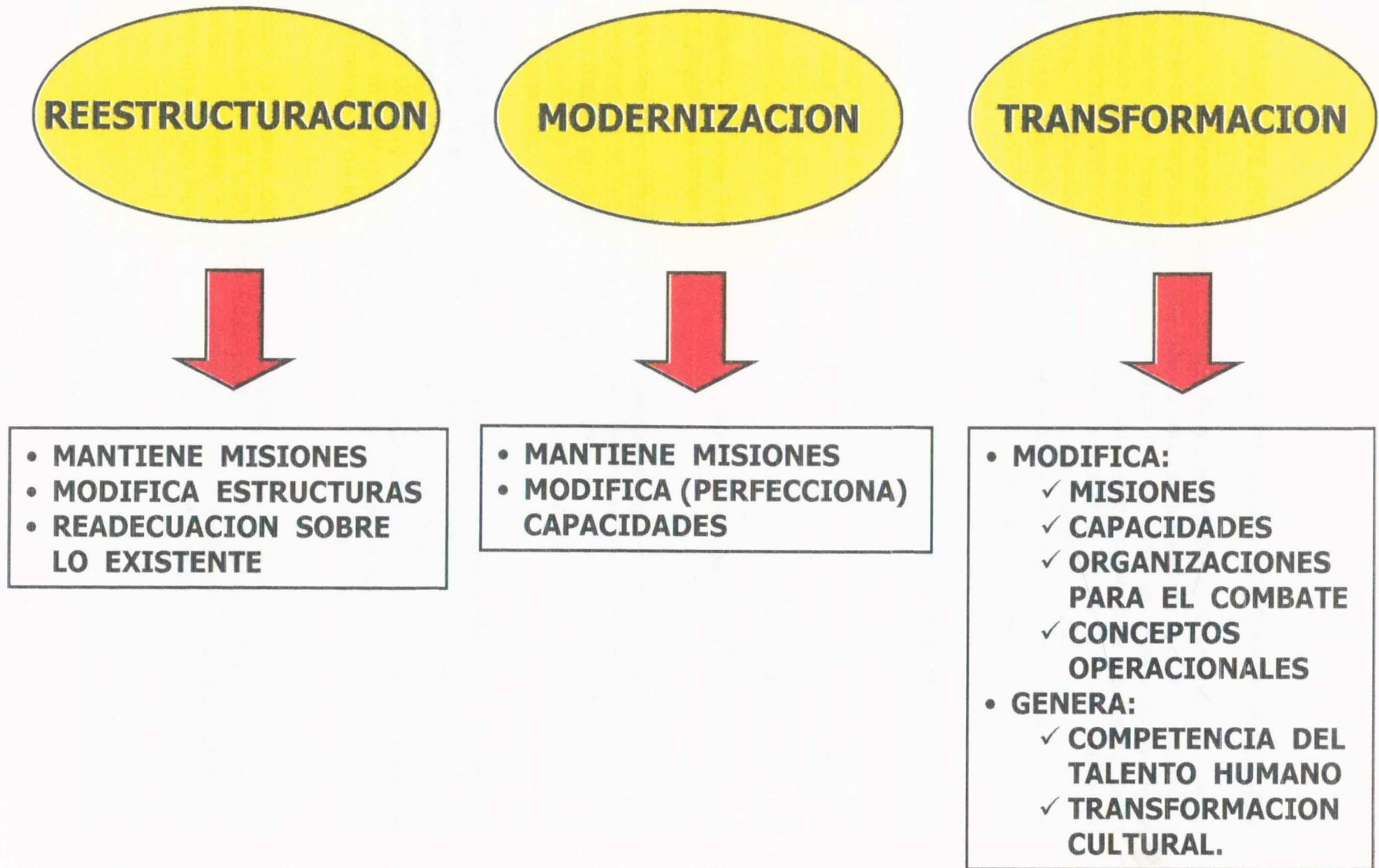
Como un ejemplo, frente a una amenaza, las Fuerzas Militares establecen una estrategia (Concepto Operacional) para enfrentarla, con un Tamaño de Fuerza adecuado a la amenaza. Para definir este Tamaño de Fuerza, es necesario definir los Tamaños de los Sistemas que Operan las Areas Funcionales bajo su responsabilidad. Siguiendo el Ejemplo, la Jefatura de Operaciones Aéreas (JOA) de la Fuerza Aérea, es responsable por la operación del Sistema de Defensa Aérea, cuya finalidad es la Detección, Identificación, Interceptación y Destrucción de cualquier objeto (si es enemigo) que incurriere en el Espacio Aéreo Colombiano. Para cumplir con estas cuatro funciones básicas, el Sistema de Defensa Aérea, de manera análoga a los sentidos de la visión, el oído, el habla y los miembros para defenderse en el ser humano, posee tres (3) componentes fundamentales: Los sensores o radares; el avión interceptor y el Sistema de Comando, Control, Comunicaciones, Inteligencia e Informática (C<sup>3</sup>I<sup>2</sup>).

Para la operación y el normal funcionamiento del Sistema de Defensa de Defensa Aérea, se requiere mantener un desarrollo continuo de sus seis elementos:

- **Estructura Orgánica:** El Sistema de Defensa Aérea desde su creación fue concebido bajo el principio operacional de la Fuerza Aérea de control centralizado y ejecución descentralizada, mediante la integración del Centro de Comando y Control de la Fuerza Aérea (CCOFA) con Centros Fijos (como el CODAN, Centro de Operaciones de Defensa Aérea del Norte en CACOM-3, o el CODAS, Centro de Operaciones de Defensa Aérea del Sur en CACOM-6) o Centros Móviles que operen radares tácticos móviles, de acuerdo con las necesidades de la Fuerza.
- **Personal:** Conformado por pilotos y controladores de radar especializados en las cuatro funciones básicas del sistema.
- **Equipo:** Constituido por las aeronaves (Aviones Interceptores), los radares y su equipo asociado.
- **Instalaciones:** Constituidas por el Sitio de Radar, donde se instala la Cabeza de Radar o Sensor; el Centro de Comando, Control, Comunicaciones, Inteligencia e Informática (C<sup>3</sup>I<sup>2</sup>) donde se ubican las pantallas de radar (PPI, Plane Position Indicator); el subsistema de correlación de planes de vuelo y el subsistema de control de tráfico aéreo, requeridos para la toma de decisiones.
- **Educación (Formación, Capacitación y Entrenamiento):** La operación coordinada y conjunta de pilotos y controladores de radar requiere de una educación del personal de vuelo en sus diferentes especialidades y una capacitación y entrenamiento permanentes para garantizar su proeficiencia.
- **Información Asociada:** El control y la evaluación de las operaciones requieren de un manejo adecuado de la información y su estadística, con el fin que soporten los Procesos de Toma de Decisiones.

La definición de estos elementos y su cuantificación, permite establecer el tamaño requerido del sistema para el alcance de los objetivos propuestos y el enfrentamiento de la amenaza. De igual manera permite desarrollar por fases el proyecto de inversión requerido para la construcción del sistema, teniendo en cuenta los recortes presupuestales.

**Figura 3. El concepto de la Transformación en las Fuerzas Militares.**



## 5.2 FUNDAMENTOS (PILARES) DE LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACION

La Estrategia de Transformación de las Fuerzas Militares, fundamentada en el concepto que establece que “La transformación va más allá de la Reestructuración (que mantiene las misiones pero modifica las estructuras orgánicas) y de la Modernización (que también mantiene las misiones pero modifica las capacidades de las Fuerzas Militares), involucrando el cambio tanto de las misiones, capacidades, conceptos operacionales, organizaciones para el combate, preparación del talento humano y fundamentalmente, generando transformación cultural”, mostrado gráficamente por la Figura 3, se formula mediante la definición de cuatro pilares o fundamentos básicos:

- El mejoramiento continuo y adaptación permanente del Concepto Operacional de las Fuerzas Militares en las Operaciones Conjuntas.
- La definición y el alcance de los Tamaños de Fuerza adecuados para enfrentar la amenaza.
- La aplicación permanente del concepto de innovación tecnológica.
- El alcance de una Transformación Cultural a través de la educación y el liderazgo permanentes.

Estos fundamentos o pilares para la formulación e implementación de la Estrategia de Transformación de las Fuerzas Militares, deben ser desarrollados mediante un proceso de trabajo integral liderado por la Jefatura de Estado Mayor Conjunto y con participación de los Estados Mayores de las Fuerzas, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

**5.2.1 Mejoramiento continuo y adaptación permanente del Concepto Operacional de las Fuerzas Militares en las Operaciones Conjuntas.** El establecimiento del concepto operacional de las Fuerzas Militares depende directamente del tipo de conflicto y la amenaza que enfrentan y para el caso de nuestro país, al igual que en muchas partes del mundo, la amenaza proviene de la capacidad terrorista de los agentes generadores de violencia para atemorizar a la población.

Siendo este problema de ingerencia global, es importante revisar y actualizar permanentemente el Concepto Operacional de las Fuerzas Militares para las Operaciones Conjuntas, aspecto que culmina con la **Definición de los Roles** que juega cada una de las Fuerzas en el conflicto que enfrentan de manera conjunta.

A través de esta definición, es posible completar el Concepto Operacional Conjunto que integra los siguientes aspectos<sup>9</sup>:

- **EL ENTORNO OPERACIONAL:** Este aspecto permite definir el ambiente situacional en el que se desarrollan las operaciones, con el fin de establecer con claridad su propósito frente a los resultados esperados en el enfrentamiento de la amenaza.
  - **Análisis de la amenaza:** Corresponde a la evaluación de la amenaza por parte de los entes de inteligencia, con el fin de conocer y valorar las capacidades del enemigo frente a las propias.
  - **Propósito de la Operación:** Define la voluntad militar y el objetivo perseguido, como fin último, con el desarrollo de las operaciones, tales como: Doblegar la voluntad de lucha del enemigo, etc.
  - **Contexto Operacional:** Define el entorno político, económico y social en el que se desarrollan las operaciones. El análisis de estos aspectos es de vital importancia para conocer el apoyo recibido por la población civil durante el desarrollo de las operaciones.
- **LA DIRECCION ESTRATEGICA:** Este aspecto integra la voluntad gubernamental como garantía hacia el desarrollo de las operaciones y está contenido en documentos de carácter estratégico como la Política de Seguridad y Defensa de la Nación.
  - **Planes de Referencia:** Es necesario tener en cuenta todos los Planes Operacionales que soportan las Operaciones Conjuntas en el Teatro de Operaciones.
  - **Enfoque Operacional:** Define los objetivos específicos a alcanzar, como resultados esperados con el desarrollo de las operaciones conjuntas; tales como: Interrumpir y negar corredores de movilidad, cortar fuentes de abastecimiento, atacar sitios de procesamiento y manufactura, etc.
  - **Fundamento de las Operaciones.** Analiza la aplicación de los principios de la guerra y la doctrina operacional, con el fin de tener presente normas inviolables durante el desarrollo de las operaciones, así como la posibilidad de aplicación de la iniciativa y la innovación durante su ejecución.

---

<sup>9</sup> Aspectos doctrinarios para las Operaciones Conjuntas, obtenidos a través de la Asesoría recibida por el Comando General de las Fuerzas Militares, en su trabajo desarrollado con la Compañía MPRI (Mision Planning Resources Inc.) contratada en el año 2002 por el gobierno de los estados Unidos para revisar la formulación y resultados esperados del Plan Colombia.

- **Principios de las Operaciones:** Tiene en cuenta el concepto de empleo de cada una de las Fuerzas Armadas comprometidas, con el fin de definir claramente su participación y el papel que juegan durante la ejecución de las operaciones conjuntas.
- **FUNCIONES Y MISIONES:** Este aspecto permite establecer con claridad el papel (Rol) a desempeñar por las Fuerzas Comprometidas.
  - **Visión general:** A través de la definición del escenario esperado al final de las operaciones, será posible mantener permanentemente el camino a seguir a través de la implementación de la estrategia para alcanzar el objetivo planteado.
  - **Fuerzas comprometidas:** Establece el Tamaño y la Composición de las Fuerzas Comprometidas.
  - **Relaciones entre las Fuerzas Comprometidas:** Establece las relaciones de mando y comunicación entre las Fuerzas Comprometidas.
- **OPERACIONES A DESARROLLAR:** Este aspecto define concretamente las operaciones a conducir por las Fuerzas Comprometidas, teniendo en cuenta sus conceptos de empleo y doctrina operacional.
  - **Categorías:** Las operaciones conjuntas deben cumplir con una jerarquización y priorización que asegure su sincronización en tiempo y espacio.
- **CAPACIDADES ESENCIALES:** Finalmente, para la conducción exitosa de las operaciones, es necesario definir las responsabilidades y el alcance de cada una de las Fuerzas Comprometidas en las Operaciones Conjuntas.
  - **Conjuntas:** Define la responsabilidad y el resultado esperado con la participación de cada Fuerza, como componente conjunto, en las Operaciones Conjuntas.
  - **De cada Fuerza:** Define la responsabilidad y el resultado esperado con la participación de cada Fuerza, de manera individual, en las Operaciones Conjuntas.

**5.2.2 La definición y el alcance de los Tamaños de Fuerza adecuados para enfrentar la amenaza.** Una vez definidos los roles a jugar por cada una de las Fuerzas en las Operaciones Conjuntas, es necesario definir los Tamaños de Fuerza con base en la **Sumatoria de los Tamaños de los Sistemas** que operarán bajo su responsabilidad. Es de suma importancia para este caso, la



aplicación del concepto sistémico en la definición de las responsabilidades de las Areas Funcionales.

**5.2.3 La aplicación permanente del concepto de innovación tecnológica.** El enfrentamiento de la amenaza debe incluir en su análisis **metodologías de solución de problemas**, que conduzcan a la aplicación permanente de la innovación tecnológica para la modernización y adaptación del armamento y de los equipos a las condiciones del entorno y el ambiente operacional.

**5.2.4 Transformación Cultural de la Educación del Militar para las Operaciones Conjuntas.** Los Programas Educativos en las Fuerzas Militares, que involucran la Formación, Capacitación y el Entrenamiento, deben ajustarse a la obtención de un Perfil adecuado para las Operaciones Conjuntas y a la explotación de los conceptos de innovación tecnológica con el fin de disminuir la dependencia tecnológica de los países fabricantes del armamento.

### **5.3 PLAN DE ACCION PARA LA FORMULACION DE LA ESTRATEGIA**

La formulación de la estrategia se logra a través del diseño de los cuatro pilares o fundamentos planteados en el numeral anterior, siguiendo el Plan de Acción incluido en los Formatos 5W1H mostrados a continuación por la Tabla 1, mediante el desarrollo de un Proceso de Acción Integral de Estado Mayor liderado por la Jefatura de Estado Mayor Conjunto, con participación de los Estados Mayores de las Fuerzas.

**Tabla 1. Plan de Acción para la Formulación de la Estrategia para la Transformación de las Fuerzas Militares de Colombia.**

<b>Objetivo 1: Mejoramiento continuo y adaptación permanente del Concepto Operacional de las Fuerzas Militares en las Operaciones Conjuntas.</b>						
<b>ACTIVIDAD ESTRATEGICA</b>	<b>RESPONSABLE</b>	<b>MECANISMO</b>	<b>AUTORIDAD QUE APRUEBA</b>	<b>TIEMPO MAXIMO DE DURACION</b>	<b>ACTIVIDAD PREVIA (PRERREQUISITO)</b>	<b>OBSERVNS</b>
Definición de los Roles de la Fuerza Pública en las Operaciones Conjuntas.	MDN - JEMC	ACCION INTEGRAL DE ESTADO MAYOR	MDN	UN (1) MES		
Establecimiento del Concepto Operacional frente a la Amenaza.	MDN - JEMC	ACCION INTEGRAL DE ESTADO MAYOR	MDN	UN (1) MES		
Establecimiento de las responsabilidades individuales y conjuntas.	MDN - JEMC	ACCION INTEGRAL DE ESTADO MAYOR	MDN	UN (1) MES		

**Fuente: Formato diseñado por los Autores del Trabajo siguiendo la Metodología de los Formatos 5W1H.**

**Continuación Tabla 1. Plan de Acción para la Formulación de la Estrategia para la Transformación de las Fuerzas Militares de Colombia.**

<b>Objetivo 2: Definición y el alcance de los Tamaños de Fuerza adecuados para enfrentar la amenaza.</b>						
<b>ACTIVIDAD ESTRATEGICA</b>	<b>RESPONSABLE</b>	<b>MECANISMO</b>	<b>AUTORIDAD QUE APRUEBA</b>	<b>TIEMPO MAXIMO DE DURACION</b>	<b>ACTIVIDAD PREVIA (PRERREQUISITO)</b>	<b>OBSERVNS</b>
Definición de los Sistemas de Responsabilidad de cada una de las Fuerzas.	JEMC	ACCION INTEGRAL DE ESTADO MAYOR	CGFM	UN (1) MES	CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DEL OBJETIVO 1	
Establecimiento de los elementos que conforman los Sistemas de responsabilidad de cada una de las Fuerzas.	JEMC	ACCION INTEGRAL DE ESTADO MAYOR	CGFM	UN (1) MES	CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DEL OBJETIVO 1	
Cuantificación del presupuesto requerido para la aplicación del nuevo Concepto Operacional Conjunto, a través de los nuevos Sistemas.	JEMC	ACCION INTEGRAL DE ESTADO MAYOR	CGFM	UN (1) MES	CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DEL OBJETIVO 1	

**Fuente: Formato diseñado por los Autores del Trabajo siguiendo la Metodología de los Formatos 5W1H.**

**Continuación Tabla 1. Plan de Acción para la Formulación de la Estrategia para la Transformación de las Fuerzas Militares de Colombia.**

<b>Objetivo 3: Aplicación permanente del concepto de innovación tecnológica.</b>						
<b>ACTIVIDAD ESTRATEGICA</b>	<b>RESPONSABLE</b>	<b>MECANISMO</b>	<b>AUTORIDAD QUE APRUEBA</b>	<b>TIEMPO MAXIMO DE DURACION</b>	<b>ACTIVIDAD PREVIA (PRERREQUISITO)</b>	<b>OBSERVNS</b>
Activación del Sistema de Ciencia y tecnología para las Fuerzas Militares, para la solución de problemas inherentes al Concepto Operacional Conjunto.	JEMC	ACCION INTEGRAL DE ESTADO MAYOR	CGFM	UN (1) MES	CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DEL OBJETIVO 1	
Establecimiento de una metodología conjunta para la solución de Problemas.	JEMC	ACCION INTEGRAL DE ESTADO MAYOR	CGFM	UN (1) MES	CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DEL OBJETIVO 1	
Capacitación y aplicación de la metodología conjunta para la solución de Problemas.	FUERZAS	INSTITUTOS DE CAPACITACION Y CENTROS DE ENTRENAMIENTO	COMANDO DE FUERZA	UN (1) MES	CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DEL OBJETIVO 1	

Fuente: Formato diseñado por los Autores del Trabajo siguiendo la Metodología de los Formatos 5W1H.

**Continuación Tabla 1. Plan de Acción para la Formulación de la Estrategia para la Transformación de las Fuerzas Militares de Colombia.**

<b>Objetivo: Transformación Cultural de la Educación del Militar para las Operaciones Conjuntas.</b>						
<b>ACTIVIDAD ESTRATEGICA</b>	<b>RESPONSABLE</b>	<b>MECANISMO</b>	<b>AUTORIDAD QUE APRUEBA</b>	<b>TIEMPO MAXIMO DE DURACION</b>	<b>ACTIVIDAD PREVIA (PRERREQUISITO)</b>	<b>OBSERVNS</b>
Establecimiento de una Política Educativa, para la capacitación y el entrenamiento en las Operaciones Conjuntas.	JEMC	ACCION INTEGRAL DE ESTADO MAYOR	CGFM	UN (1) MES	CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE LOS OBJETIVOS 1-3	
Redefinición del Perfil Integral del Militar, acorde con el nuevo Concepto Operacional.	JEMC Y FUERZAS	ESTUDIO DE ESTADO MAYOR	JEFATURAS DE INSTRUCCION Y ENTRENAMIENTO	UN (1) MES	CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE LOS OBJETIVOS 1-3	
Adecuación de los Programas educativos al nuevo Perfil del Militar.	ESCUELAS E INSTITUTOS DE FORMACION Y CAPACITACION	REVISION Y ACTUALIZACION DE PROGRAMAS EDUCATIVOS	COMANDOS DE FUERZA	UN (1) MES	CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE LOS OBJETIVOS 1-3	

**Fuente: Formato diseñado por los Autores del Trabajo siguiendo la Metodología de los Formatos 5W1H.**

#### **5.4 PLANES DE ACCION PARA LA IMPLEMENTACION DE LA ESTATEGIA DE TRANSFORMACION DE LAS FUERZAS MILITARES**

Estos Planes serán desarrollados bajo un Proceso de Acción Integral de Estado Mayor liderado por la Jefatura de Estado Mayor Conjunto, con participación de los Estados Mayores de las Fuerzas, una vez finalice el cumplimiento del Plan de Acción anterior.

## 6. CONCLUSIONES

- La Estrategia de Transformación de las Fuerzas Militares, se fundamenta en el concepto que establece que “La transformación va más allá de la Reestructuración (que mantiene las misiones pero modifica las estructuras orgánicas) y de la Modernización (que también mantiene las misiones pero modifica las capacidades de las Fuerzas Militares), involucrando el cambio tanto de las misiones, capacidades, conceptos operacionales, organizaciones para el combate, preparación del talento humano y fundamentalmente, generando transformación cultural”.
- Para su formulación, es necesario definir los cuatro pilares o fundamentos básicos:
  - El mejoramiento continuo y adaptación permanente del Concepto Operacional de las Fuerzas Militares en las Operaciones Conjuntas.
  - La definición y el alcance de los Tamaños de Fuerza adecuados para enfrentar la amenaza.
  - La aplicación permanente del concepto de innovación tecnológica.
  - El alcance de una Transformación Cultural a través de la educación y el liderazgo permanentes.
- El desarrollo de estos fundamentos o pilares para la formulación e implementación de la Estrategia de Transformación de las Fuerzas Militares, se logra mediante un Proceso de Acción Integral liderado por la Jefatura de Estado Mayor Conjunto y con participación de los Estados Mayores de las Fuerzas.
- Esta Guía de Planeamiento, contiene la Metodología y el Plan de Acción para desarrollar el Proceso de Acción Integral y definir los fundamentos que integran la formulación de la Estrategia de Transformación de las Fuerzas Militares.
- El Equipo de Trabajo propuso un tiempo mínimo ajustado a la situación de orden público actual, con el fin de establecer de manera rápida el camino a seguir para la formulación de la Estrategia de transformación de las Fuerzas Militares, con el fin de enfrentar a los agentes generadores de violencia y minimizar su voluntad de lucha.

- La definición de los Fundamentos o Pilares de la Estrategia, convertida posteriormente en los Objetivos del Plan de Acción para su implementación, asegurará la correcta definición de la estrategia y su posterior puesta en marcha.
- Los Comandos de Fuerza a través de sus Estados Mayores podrán construir bajo el Liderazgo del Estado Mayor Conjunto, Mapas Estratégicos para integrar los Objetivos y Metas para la puesta en acción (Implementación) de la Estrategia de Transformación de las Fuerzas Militares de Colombia.
- Los Mapas Estratégicos, servirán como herramientas para el seguimiento a través de indicadores, del cumplimiento de las actividades planteadas para implementar la estrategia.



## **7. RECOMENDACIONES**

Con el fin de asegurar formulación y la implementación exitosa de la Estrategia de Transformación de las Fuerzas Militares, el Equipo de Trabajo plantea las siguientes recomendaciones:

### **7.1 APLICACION DEL CONCEPTO DE ACCION INTEGRAL DE ESTADO MAYOR.**

Es imperativo que para la definición de los fundamentos o pilares que conforman la formulación de la Estrategia de Transformación de las Fuerzas Militares, se sigan los pasos incluidos en el Plan de Acción mostrado como Tabla 1, mediante el desarrollo de un Proceso de Acción Integral con participación de los Estados Mayores de las Fuerzas liderados por el Estado Mayor Conjunto, para definir con claridad el Concepto Operacional Conjunto y establecer los compromisos (Roles) de cada una las Fuerzas en su participación frente a las Operaciones Conjuntas derivadas de los Planes de Campaña terrestre, Naval y Aérea.

### **7.2 INTEGRACION DE LAS FUENTES DE INTELIGECIA**

Durante la implementación de la Estrategia de Transformación de las Fuerzas Militares, es necesario también, garantizar la integración de las Fuentes de Inteligencia (Humana, de Señales, de Radiación, de Objetos y de Documentos) con el fin de asegurar un análisis más efectivo de la amenaza, que contribuya al adecuado planeamiento de las Operaciones Conjuntas, así como al éxito operacional.

La información de inteligencia es un activo estratégico muy valioso para el planeamiento operacional, por tanto es necesario garantizar su validez, oportunidad y utilidad como soporte a los Procesos de Toma de Decisiones.

### **7.3 CORRECTO USO DE LA EVALUACION DE LOS PLANES**

Los planes resultantes de la implementación de la Estrategia de Transformación de las Fuerzas Militares, deben ser evaluados permanentemente a través de un Sistema de Indicadores diseñado con anterioridad a la ejecución de dichos planes y verificado de manera constante, para asegurar su validez frente a la evaluación de los resultados operacionales esperados, de manera que se puedan realizar los ajustes y redireccionamientos necesarios como acciones correctivas.

## 8. BIBLIOGRAFIA

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.** *Visión Colombia II Centenario. Propuesta para discusión.* Editorial Planeta Colombiana S.A. Bogotá, Colombia. 2005.

**FUERZA AEREA COLOMBIANA.** *Plan Estratégico Institucional 2003-2010.* Departamento de Planeación Estratégica. Bogotá D.C. 2003.

**HESELBEIN Frances, GOLDSMITH Marshall, BECKHARD Richard.** The DRUCKER FOUNDATION. *El Líder del Futuro.* Ediciones DEUSTO, S.A. Bilbao, España. 1996. Planeta Colombiana Editorial. Bogotá, Colombia. 1997.

**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.** *Guía de Planeamiento Estratégico 2005-2006.* Oficina Asesora de Planeación. Bogotá, D.C. Enero de 2005.

**MPRI.** MOD and Public Forces Counter Narcotics Training Program. *Plan de Acción Antinarcóticos del MDN y la Fuerza Pública.* 2003.

**SULLIVAN Gordon R. y HARPER Michael V.** *La Esperanza no es un Método.* Editorial Norma S.A. Bogotá, Colombia. 1996.

**UNITED STATES OF AMERICA.** Department of Defense. *“Transformation Planning Guidance”.* April 2003.

## ANEXO "A" EL FUTURO DE LOS EJERCITOS<sup>10</sup>

Por Donald Rumsfeld,  
Secretario de Defensa de los Estados Unidos.

Mucho antes del 11 de septiembre, altos funcionarios civiles y militares del Departamento de Defensa ya observaban este nuevo camino. La Revisión Cuadrienal de Defensa de 2001, fue un examen largo y riguroso del actual contexto de seguridad, y llegamos a la conclusión de que era necesaria una nueva estrategia.

Decidimos apartarnos del esquema de dos teatros de operaciones principales, que implica el mantenimiento de dos grandes fuerzas de ocupación capaces de movilizarse simultáneamente hasta las capitales de dos países agresores, ocuparlas y cambiar sus regímenes. Ese punto de vista funcionó muy bien en el período inmediatamente posterior a la Guerra Fría, pero ahora supone que estaríamos excesivamente preparados para dos conflictos específicos y muy mal preparados para contingencias inesperadas y para los desafíos del siglo XXI.

Garantizar que contamos con los recursos para prepararnos para el futuro y enfrentar los desafíos relacionados con la seguridad doméstica, exige una evaluación más realista y equilibrada de las necesidades de combate en el corto plazo. En vez de mantener dos fuerzas de ocupación, decidimos poner énfasis en la disuasión en cuatro circunstancias bélicas clave, con el respaldo que nos da la capacidad de vencer rápidamente a dos agresores al mismo tiempo, mientras se conserva la opción de una contraofensiva masiva para ocupar la capital de un país agresor y sustituir su régimen. Como ninguno de estos dos agresores sabría por cuál se decidiría el presidente para cambiar el régimen, el poder disuasivo no disminuiría. Pero sin la exigencia de mantener una segunda fuerza de ocupación, se liberan recursos para el futuro y para otras contingencias menores que se pudieran enfrentar.

También decidimos separarnos de la antigua estrategia basada en la amenaza, que predominó en la planificación de la defensa de nuestro país durante casi medio siglo, y adoptar un enfoque nuevo basado en las capacidades, que se centra menos en quién puede amenazarnos, o en dónde, y más en cómo se nos

---

<sup>10</sup> <http://www.agendaestrategica.com.ar/EstrategiaDetalles.asp?IdMaterial=381>.

Consultada el 20/7/2005. Apartes de los comentarios del Secretario de Defensa de los Estados Unidos Donald Rumsfeld, 22/11/2002.

puede amenazar y en lo que necesitaríamos para disuadir a los atacantes y defendernos.

Es como tratar con ladrones nocturnos: no se puede saber quiénes son ni cuándo entrarán en la casa. Pero sí se puede saber cómo podrían intentar hacerlo. Sabemos que pretenderán romper la cerradura, por lo que necesitamos un cerrojo bueno y sólido en la puerta principal. Sabemos que tratarán de entrar por la ventana, por lo que es necesaria una buena alarma. También sabemos que es mejor detenerlos antes de que entren, así que necesitamos una fuerza policial que vigile el barrio y expulse a los malos sujetos de las calle. Y sabemos que un gran pastor alemán tampoco estaría de más.

La misma lógica vale para la defensa nacional. En vez de formar nuestras fuerzas armadas en función de planes para combatir con tal o cual país, tenemos que analizar nuestras zonas vulnerables preguntándonos, como hace Federico el Grande en Principios Generales de la guerra: "¿ Qué plan concebiría yo si fuera el enemigo?" ... y luego adaptar nuestras fuerzas lo necesario para detener y vencer esa amenaza. Por ejemplo, sabemos que como Estados Unidos tiene un poderío sin paralelo en tierra, mar y aire, para los enemigos potenciales no tiene mucho sentido tratar de competir con nosotros en forma directa. En la Guerra del Golfo aprendieron que desafiar a nuestras fuerzas armadas cara a cara es arriesgado. Así que más que organizar ejércitos de tierra, mar o aire que puedan competir con los nuestros, probablemente intentarán desafiarnos en forma asimétrica, buscando nuestras zonas vulnerables para sacar provecho de ellas.

Los potenciales adversarios saben, por ejemplo, que como sociedad abierta, Estados Unidos es vulnerable a las nuevas formas de terrorismo. Sospechan que los bienes espaciales y las redes de información estadounidenses locales pueden ser vulnerables y saben que no tenemos ninguna defensa contra misiles balísticos, lo cual es un incentivo para el desarrollo de armas de destrucción masiva y de los medios para lanzarlas.

Nuestro trabajo debe concentrarse en cerrar completamente tantas de esas vías de ataque como sea posible. Debemos prepararnos para formas nuevas de terrorismo, claro está, pero también contra ataques a los bienes espaciales de Estados Unidos, ataques cibernéticos a nuestras redes de información o agresiones con misiles crucero, misiles balísticos y armas nucleares, químicas y biológicas. Al mismo tiempo, Estados Unidos debe trabajar para desarrollar sus ventajas, como la capacidad de enviar fuerzas militares a sitios muy distantes, las armas para ataques de precisión y las capacidades bélicas espaciales, de inteligencia y submarinas.

### **Una estrategia de seis pasos**

Antes de los ataques terroristas a Nueva York y Washington, ya habíamos

decidido que para mantener la paz y defender la libertad en el siglo XXI, el Departamento de Defensa debía concentrarse en lograr seis metas de transformación: primero, proteger el territorio estadounidense y nuestras bases en el exterior; segundo, enviar fuerzas a escenarios distantes y mantenerlas; tercero, no permitir que nuestros enemigos encuentren un santuario, asegurándonos de que sepan que ningún rincón del mundo es suficientemente remoto, ninguna montaña lo bastante alta, ningún bunker o cueva convenientemente profundo, ningún vehículo todo terreno lo suficientemente veloz como para huir de nuestro alcance; cuarto, proteger nuestras redes de información; quinto, utilizar la tecnología de la información para enlazar los distintos tipos de fuerzas de Estados Unidos de modo que puedan combatir conjuntamente; y sexto, mantener sin trabas el acceso al espacio y proteger de cualquier ataque enemigo nuestros recursos en el espacio.

Nuestras experiencias del 11 de septiembre y de la subsiguiente campaña afgana reforzaron la necesidad de que la defensa de Estados Unidos vaya en esas direcciones. Es por ello que el presupuesto de defensa de 2003 se concibió para avanzar hacia cada una de esas seis metas con importantes incrementos de fondos. Estamos acrecentando el presupuesto para desarrollar tanto programas de transformación que nos proporcionen capacidades completamente nuevas como programas de modernización que apoyen la transformación. En los próximos cinco años, los fondos destinados a la defensa del territorio estadounidense y las bases en el exterior se incrementarán el 47 por ciento; los destinados a programas que impidan a los enemigos encontrar refugio, 157 por ciento; a programas que garanticen la llegada de nuestras fuerzas a zonas hostiles distantes, 21 por ciento; a programas de aprovechamiento de la tecnología de la información, 125 por ciento; a programas de ataque de las redes de información del enemigo y defensa de las propias, 28 por ciento; y a programas de refuerzo de los recursos estadounidenses en el espacio, 145 por ciento.

Al mismo tiempo, hemos propuesto el cese de varios sistemas que no se ajustan a la nueva estrategia de defensa, o que la entorpecen, como el destructor DD-21, el programa de Defensa Antimisiles de Areas de la Marina, dieciocho programas correspondientes al Army Legacy y el misil Peacemaker. También propusimos dar de baja máquinas viejas y de mantenimiento muy costoso, como los cazas F-14 y mil helicópteros de la época de Vietnam.

La meta no es transformar completamente las fuerzas armadas de Estados Unidos en un año, ni siquiera en una década. Sería innecesario e imprudente. La transformación de las fuerzas armadas no es un acontecimiento puntual sino un proceso continuo. No llegará el punto en que podamos decir que las fuerzas estadounidenses ya se transformaron. Nuestro reto en el siglo XXI es defender nuestras ciudades, amigos, aliados y fuerzas desplegadas -como nuestros bienes en el espacio y nuestras redes de computadoras- de nuevas formas de ataque,

mientras enviamos fuerzas a sitios distantes para combatir a los nuevos enemigos. Ello requerirá fuerzas conjuntas, completamente integradas y de rápido despliegue, capaces de llegar con premura a escenarios remotos y de colaborar con nuestras fuerzas aéreas y marinas para golpear con rapidez y con efectos devastadores a los enemigos. Implicará un mejor servicio de inteligencia, potencial ofensivo de precisión de largo alcance y plataformas marítimas para ayudar a contrarrestar la capacidad para privarnos de acceso de los adversarios.

Nuestra meta no es simplemente luchar y ganar guerras; implica, sobre todo, impedirlos. Para ello, debemos encontrar formas de influir en la toma de decisiones de los potenciales enemigos, para disuadirlos no sólo de usar armas que ya tienen, sino especialmente de desarrollar otras nuevas y más peligrosas. Así como la sola existencia de la Marina de Estados Unidos disuade a otros de invertir en armadas que compitan con la nuestra -porque les costaría una fortuna y no les daría margen de superioridad militar-, debemos desarrollar nuevos instrumentos cuya mera posesión desaliente a los adversarios de competir con nosotros. Por ejemplo, el despliegue de defensas antimisiles efectivas puede disuadir a otros de realizar gastos para obtener misiles balísticos, porque los misiles no les ofrecerán lo que quieren: el poder de tener a las ciudades de Estados Unidos y de sus aliados bajo amenaza nuclear. El fortalecimiento de los sistemas espaciales y la construcción de los medios para defenderlos podría disuadir a los potenciales enemigos de desarrollar pequeños "satélites asesinos" para atacar las redes satelitales de Estados Unidos. Las nuevas armas termobáricas que penetran en el suelo (como las que se usaron recientemente contra las fuerzas talibanes y de Al Qaeda ocultas en las montañas cercanas a Gardez, en Afganistán) podrían volver obsoletas las profundas instalaciones subterráneas donde se esconden terroristas y donde los Estados terroristas ocultan sus armas de destrucción masiva.

Además del desarrollo de nuevas capacidades, la transformación militar de Estados Unidos, requiere reequilibrar las fuerzas y los sistemas con que ya contamos, con el agregado de lo que el Pentágono llama recursos de baja densidad y alta demanda (eufemismo que, en palabras sencillas, quiere decir: nos equivocamos en nuestras prioridades y no compramos la cantidad suficiente de cosas que ahora sabemos que nos hacen falta). Por ejemplo, la experiencia de Afganistán nos enseñó cuán efectivos pueden ser los vuelos de aviones no tripulados, pero también nos hizo ver su grado de debilidad y que tenemos muy pocos. El Departamento de Defensa sabía desde hace tiempo que no tenía la suficiente cantidad de aviones tripulados para reconocimiento y vigilancia ni para mando y control, ni capacidades de defensa aérea, unidades de defensa contra armas químicas y biológicas, o cierto tipo de fuerzas para operaciones especiales. Sin embargo, a pesar de esas limitaciones, el departamento pospuso las inversiones que hacían falta, y continuó financiando lo que, en retrospectiva, eran programas menos valiosos. Eso tiene que cambiar.

Al tiempo que modificamos nuestras prioridades de inversión, debemos empezar a cambiar en nuestro arsenal el equilibrio entre máquinas tripuladas y no tripuladas, sistemas de corto y largo alcance, sistemas furtivos y no furtivos, tiradores y sensores, sistemas vulnerables y sistemas reforzados. Y debemos dar el salto hacia la era de la información, que es la base en que se fundan todos nuestros esfuerzos de transformación.

Después del 11 de septiembre nos encontramos con que nuestras nuevas responsabilidades en la defensa de la patria exacerbaron esas carencias. Ningún presidente de Estados Unidos debería tener que elegir entre proteger a los ciudadanos en el país y los intereses y fuerzas estadounidenses en el exterior. Debemos ser capaces de hacer ambas cosas. La idea de que podíamos transformarnos y a la vez reducir el presupuesto era seductora, pero falsa.

Desde luego, aunque la transformación requiere producir nuevas capacidades y ampliar los arsenales, también implica reducir las existencias de armas innecesarias. Así como el país ya no necesita una fuerza pesada y masiva para hacer frente a una invasión de tanques soviéticos, tampoco necesita los muchos miles de ojivas nucleares que se acumularon durante la Guerra Fría para disuadir a la Unión Soviética de un ataque nuclear. En aquel entonces, la seguridad de Estados Unidos dependía de una fuerza nuclear lo suficientemente grande y variada como para sobrevivir y tomar represalias ante un primer ataque soviético. Hoy, nuestros adversarios han cambiado y lo mismo ocurre con el cálculo de la disuasión.

Es obvio que los terroristas que atacaron el 11 de septiembre no fueron disuadidos por el enorme arsenal nuclear estadounidense. Necesitamos encontrar nuevas maneras de disuadir a nuevos enemigos. Es por ello que el presidente Bush está adoptando una perspectiva alterna en materia de disuasión, que combina una fuerte reducción de las fuerzas nucleares ofensivas y mejoras en las capacidades convencionales y en los sistemas de defensa antimisiles que puedan proteger a Estados Unidos y a sus amigos, fuerzas y aliados contra un ataque limitado con misiles.

Asimismo, conforme reducimos el número de armas de nuestro arsenal nuclear, también debemos remodelarlo mediante el desarrollo de nuevos sistemas ofensivos y defensivos convencionales, más apropiados para contener a los enemigos potenciales que enfrentamos. Y debemos garantizar la seguridad y la confiabilidad de nuestras armas nucleares.

En conjunto, esta nueva tríada compuesta por una reducción en fuerzas nucleares ofensivas, armamento convencional más avanzado y una gama de nuevas defensas (espacial, cibernética y contra misiles balísticos y de crucero), apoyada en una infraestructura de defensa revitalizada, constituirá la base de una nueva perspectiva en materia de disuasión.

Pero lograrlo requerirá también de un balance de los riesgos desde una nueva perspectiva. En el pasado, la perspectiva basada en la amenaza prestaba especial atención a los riesgos de corto plazo, concentrando la inversión en las personas, la modernización y la transformación. Construir las fuerzas armadas para el siglo XXI significa volver a hacer el balance de todos estos riesgos, de modo que al prepararnos para las amenazas de más corto plazo no tengamos que engañar al futuro ni a las personas que arriesgan sus vidas para garantizar que nosotros tengamos un porvenir.

Debemos transformar no sólo nuestras fuerzas armadas, sino también el Departamento de Defensa, estimulando una idiosincrasia de creatividad y riesgo inteligente. Debemos promover un enfoque más empresarial, que impulse a la gente a tomar más iniciativas y ser menos reactiva; a comportarse menos como burócratas y más como capitalistas de riesgo; un enfoque que no implique esperar a que surjan las amenazas para resultar validado por ellas, sino que prevea su aparición y desarrolle nuevas capacidades para evitarlas y disuadirlas.

Por último, no sólo debemos cambiar las capacidades con que contamos, sino también el modo como pensamos la guerra. Imaginemos por un instante que fuera posible viajar en el tiempo y dar un rifle M-16 a un caballero de la corte del rey Arturo. Si tomara el arma, volvería a montar su caballo y usaría la culata para golpearle la cabeza a su oponente, no habría transformación alguna. La habría si se escondiera tras un árbol y disparara desde allí. Ninguna de las armas de alta tecnología del mundo transformará las fuerzas armadas de Estados Unidos a menos que transformemos también nuestra manera de pensar, de entrenarnos, de ejercitarnos y combatir.



## ANEXO "B" LA TRANSFORMACION DE LAS FUERZAS ARMADAS<sup>11</sup>

Por Ignacio Cosidó y Rafael L. Bardají.  
(Ponencia presentada a las Fuerzas Armadas españolas el 4 de Noviembre de 2003)

La transformación de las Fuerzas Armadas está siendo impuesta en todos los países desarrollados por un doble factor de cambio: la evolución de las amenazas y la innovación tecnológica. Los ejércitos heredados de la guerra fría deben así transformarse para poder garantizar nuestra seguridad en un entorno estratégico radicalmente distinto y un desarrollo tecnológico cada vez más dinámico.

La misión esencial de los ejércitos de la OTAN durante la segunda mitad del siglo XX fue la defensa del territorio europeo frente a la amenaza de una invasión soviética. El objetivo era contener a la masa blindada que el Pacto de Varsovia había concentrado al otro lado del Telón de Acero mediante una gran concentración de fuerzas terrestres y aéreas en el frente central. Las armadas occidentales debían a su vez mantener abiertas las líneas de comunicación marítimas para garantizar los refuerzos y suministros provenientes del otro lado del Atlántico, especialmente frente al peligro de los submarinos soviéticos.

El fin de la amenaza soviética propició una nueva situación estratégica en la que el riesgo de un ataque masivo contra nuestro territorio desapareció del horizonte y la confrontación entre bloques pasó a la historia. Sin embargo, la despresurización del orden bipolar hizo emerger una serie de conflictos regionales latentes que habían permanecido congelados por la dinámica de bloques. Los ejércitos occidentales se vieron obligados a intervenir en muchos de ellos, bien porque su proximidad geográfica, caso de los Balcanes, suponía un riesgo para nuestra seguridad (riesgos no convencionales como flujos de refugiados, crimen organizado o terrorismo), bien porque existiera un riesgo de escalada o estuvieran comprometidos nuestros intereses estratégicos, caso de la primera Guerra del Golfo. En ocasiones la intervención tenía simplemente un carácter humanitario para paliar catástrofes difícilmente asumibles por las opiniones públicas de los países democráticos.

Estas operaciones de paz y ayuda humanitaria implicaban ya nuevos requerimientos de transporte y sostenimiento para unas Fuerzas Armadas excesivamente pesadas y pegadas al terreno. Sin embargo, se trataba aún de unos contingentes y unas capacidades de combate limitadas, ya que nuestros

---

<sup>11</sup>. <http://www.gees.org/articulo/322/>. Consultada el 21/06/2005.

intereses de seguridad estaban comprometidos de forma relativa y los tiempos para poner en marcha una operación eran dilatados. Es más, tras algunos fracasos como el de Somalia, los Estados Unidos, la única potencia global superviviente tras la guerra fría, se mostraban cada vez más renuente a participar en este tipo de operaciones.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 supusieron un nuevo y radical cambio en la situación estratégica. El terrorismo había sido percibido hasta entonces como una amenaza de baja intensidad y de impacto local. Sin embargo, los ataques a Nueva York y Washington pusieron de manifiesto que el terrorismo se había convertido en la principal amenaza a la seguridad mundial. En especial, el riesgo de una combinación de la proliferación de armas de destrucción masiva y del fenómeno terrorista se convirtió en un escenario intolerable para nuestra seguridad.

La lucha contra la amenaza terrorista exige unas capacidades muy diferentes a nuestras Fuerzas Armadas de las de la guerra fría e incluso de las operaciones de paz. En primer lugar, exige poder ejecutar operaciones en cualquier lugar del mundo de forma contundente e incluso anticipatoria. Estas operaciones pueden ser de tres tipos. Primero para disuadir y, llegado el caso, derrocar regímenes de Estados que practican el terrorismo. Segundo para disuadir e incluso derribar aquellos gobiernos que amparan o colaboran con grupos terroristas. En este punto es esencial evitar que regímenes que desarrollan armas de destrucción masiva puedan facilitarlas de cualquier modo a grupos terroristas. Por último, es necesario destruir aquellos grupos terroristas que operan desde los denominados estados fallidos o desde territorios incontrolados.

Estas nuevas misiones requieren antes que nada una capacidad de vigilancia e inteligencia global. El mayor problema con la amenaza terrorista es localizarla e identificarla, no destruirla. En segundo término es necesaria una gran proyección de la fuerza. Las mayores capacidades de combate resultan inútiles sino pueden ser proyectadas allí donde se encuentra la amenaza. Esa capacidad de proyección debe ser además inmediata, porque la estrategia frente al terrorismo debe ser necesariamente anticipatoria y no reactiva. El objetivo no es tomar represalias contra quién haya cometido un atentado, sino tratar de evitar por todos los medios legítimos que el atentado llegue a producirse.

En tercer lugar, es imprescindible una gran capacidad de combate para destruir la amenaza de forma rápida y contundente. El éxito de estas operaciones depende en buena medida de que el número de bajas sea muy reducido, pues las sociedades democráticas asumen cada vez en menor medida las muertes de sus propios soldados. Pero además nuestros ciudadanos exigen que esta capacidad de combate sea al mismo tiempo sumamente precisa para evitar daños colaterales o víctimas civiles.

No basta sin embargo con disponer de estas capacidades de proyección, sostenimiento, combate, invulnerabilidad y precisión para derrotar de forma rápida y contundente cualquier enemigo. Las Fuerzas Armadas deben ser capaces también de recrear unas condiciones de seguridad imprescindibles para que pueda germinar un régimen democrático y estable. Esta segunda fase post-conflicto resulta a veces, como en el caso actual de Iraq, más compleja y peligrosa que la propia guerra. La tarea requiere no sólo desarrollar unas capacidades específicas en los ejércitos, sino aún en mayor medida como combinar de forma adecuada las capacidades militares con las de los servicios de inteligencia y la posible actuación de fuerzas de seguridad.

Por último, en este nuevo escenario estratégico resulta imprescindible reforzar la seguridad interior. No se trata ya de defender el territorio frente a una posible invasión o ataque bélico, sino de prevenir que puedan cometerse atentados terroristas. Para ello resulta esencial la vigilancia y control de las fronteras, la seguridad de infraestructuras críticas o especialmente sensibles, como aeropuertos o centrales nucleares, la potenciación de la inteligencia interior o la seguridad del espacio cibernético. Estas funciones son desarrolladas normalmente por fuerzas de seguridad y no resultan prioritarias para las fuerzas armadas. Sin embargo, cada vez son más necesarias también en este ámbito la coordinación y la cooperación entre Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y Servicios de Inteligencia.

Esta cooperación resulta especialmente crítica en el campo de la inteligencia, donde es necesario integrar las capacidades técnicas de la inteligencia militar, la inteligencia exterior y la interior de las fuerzas de seguridad. Pero el papel de las fuerzas armadas es también cada vez más relevante en la lucha contra el narcotráfico, donde los medios aéreos o navales militares pueden resultar imprescindibles en determinadas operaciones. La participación de la Armada puede ser también necesaria en caso de embarcaciones que pretendan llegar a nuestras costas con un gran número de indocumentados a bordo. El Ejército del Aire es ya recurrentemente requerido para proteger el espacio aéreo ante determinados acontecimientos frente a posibles ataques terroristas, ya sean realizados mediante el secuestro de aviones comerciales o con aviones no tripulados cargados de explosivos.

Por su parte, el Ejército de Tierra ha participado en ocasiones en la vigilancia de las fronteras terrestres ante situaciones de crisis y en muchos países incluso en la seguridad de ciudades o infraestructuras en caso de amenaza inminente. Las capacidades NBQ de las Fuerzas Armadas resultarían esenciales en caso de un ataque terrorista de este tipo en nuestro territorio. Es más, en el futuro no debiera descartarse que capacidades de combate pudieran ser utilizadas para eliminar un grupo terrorista que fuera a atentar de forma inmediata contra nuestra población.

Todas estas posibilidades, y otras que puedan plantearse en el futuro, indican que aunque la misión prioritaria de las Fuerzas Armadas sea hoy actuar fuera de nuestro territorio, no debe prescindirse tampoco de su potencial colaboración para garantizar la seguridad interior.

El segundo factor de transformación al que nos habíamos referido es el cambio tecnológico. Es indudable que el desarrollo tecnológico está en la base de algunas de las nuevas amenazas actuales, como la proliferación de armas de destrucción masiva o el ciberterrorismo. Pero la superioridad tecnológica de los países occidentales constituye en última instancia la mejor baza sobre la que asentar nuestra superioridad estratégica y militar.

El problema es que el desarrollo tecnológico no nos permite sólo disponer de armas más destructivas, más precisas, de más largo alcance, más fiables y más eficaces, sino que implica en muchos casos cambios en las doctrinas y en las tácticas. Las nuevas tecnologías, especialmente en el ámbito militar, no sólo permiten hacer mejor lo que ya hacemos, sino que posibilita hacer cosas que ni siquiera nos habíamos planteado hacer.

El desarrollo tecnológico ha sido particularmente intenso en los últimos años en el campo de las comunicaciones y la informática, hasta el punto de que hoy hablamos de una nueva sociedad de la información o del conocimiento como heredera de la vieja sociedad industrial. En el campo militar este desarrollo ha venido a producir lo que en Estados Unidos se denomina como Revolución de los Asuntos Militares (RMA). Esta revolución pone un énfasis especial en las capacidades C4ISR (mando, control, comunicaciones, informática, inteligencia, vigilancia y reconocimiento).

La RMA, como hemos dicho, tiene implicaciones que van más allá de la adquisición de nuevo equipamiento. Requiere, por un lado, unos recursos humanos formados y adiestrados para operar en este nuevo entorno tecnológico. Por otro, exige una revisión conceptual, doctrinal y táctica de las operaciones militares.

Las Fuerzas Armadas Españolas han realizado un gran esfuerzo para adaptarse a las nuevas circunstancias estratégicas y tecnológicas en los últimos años. La plena profesionalización de los ejércitos ha supuesto una gran reducción de su entidad. La plena integración en la estructura de mandos de la OTAN ha homologado en buena medida a nuestras Fuerzas Armadas a las del resto de nuestros socios y aliados. Los grandes programas en marcha, como el avión de combate EF-2000, las fragatas F-100, los carros de combate Leopard, el avión de transporte A-400M, los helicópteros de ataque Tigre, los vehículos de combate Pizarro, los submarinos S-80 o el nuevo buque de proyección estratégica, van a completar una renovación y una modernización casi total de nuestros principales sistemas de combate. La Revisión Estratégica de la Defensa, aprobada a finales

del pasado año, marca además la dirección de lo que deben ser las Fuerzas Armadas españolas del 2015.

Sin embargo, parece necesario en estos momentos un impulso y una aceleración de la transformación en curso. Por un lado, España ha venido jugando en los últimos meses un papel en la escena internacional más acorde al peso político, económico, social y cultural que representa nuestro país. Ese creciente protagonismo exige a nuestro país dotarse de unas capacidades militares más acordes a su dimensión global. Por otro, las Fuerzas Armadas españolas atraviesan una crisis de reclutamiento a la que es imprescindible poner coto sino se quieren comprometer las capacidades presentes y futuras de nuestra defensa. Finalmente, la modernización en curso no puede hipotecar la transformación que implica la RMA, especialmente en lo que afecta a las adquisiciones de nuevas capacidades C4ISR.

Este análisis pretende aportar algunas líneas básicas de acción para impulsar la transformación en curso, tanto en el campo de las prioridades operativas, como en el de las reformas organizativas y la potenciación de los recursos humanos y materiales.

### **Las Fuerzas Armadas del futuro**

El principal desafío que tienen las Fuerzas Armadas españolas en estos momentos es lograr la acción conjunta. Nuestra convicción es que no puede haber acción conjunta sino existe un mando operativo unificado y una capacidad de planeamiento militar única.

La Revisión Estratégica ya contempla la necesidad de crear un mando de operaciones único bajo la dependencia del JEMAD. Este mando tendría como misión fundamental la conducción de las operaciones, ejercicios y crisis. Esto requiere la reforma de la Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, Ley que debe ser modificada en otros muchos aspectos, pero la creación de este mando unificado es un paso imprescindible si se quiere lograr una acción conjunta verdaderamente efectiva de los tres ejércitos. Es más, en nuestra opinión sería aún más conveniente que este nuevo mando operativo conjunto dependiera directamente del Ministro de Defensa.

En este esquema, el JEMAD se situaría al frente de un único Estado Mayor Conjunto con la misión de elaborar la planificación militar estratégica, proponer los objetivos y la estructura de las fuerzas, establecer los requerimientos operativos y la priorización de los recursos humanos y materiales. Sería asimismo el máximo representante militar español ante todas las organizaciones internacionales.

Por su parte, los Jefes de Estado Mayor de cada uno de los Ejércitos pasarían a denominarse Jefe del Ejército, de la Armada o del Ejército del Aire

respectivamente, pero serían únicamente mandos orgánicos, no operativos. Su misión fundamental sería asegurar la preparación y disponibilidad de la fuerza, así como mantener la cohesión y la moral de sus componentes. En una profesión como la militar, mantener la identidad de sus efectivos con su ejército resulta un requerimiento esencial. En este sentido, los Cuarteles Generales de los ejércitos mantendrían la responsabilidad de la gestión del personal bajo la autoridad de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa.

Un tercer elemento que resulta imprescindible unificar es la inteligencia. Esta necesidad implica la creación de un Servicio de Inteligencia de las Fuerzas Armadas también contemplado en la Revisión Estratégica. Este servicio debe integrar las limitadas capacidades de inteligencia militar que existen en cada uno de los Cuarteles Generales. Una vez más se plantea la disyuntiva de si su dependencia debe ser del JEMAD o directamente del Ministro de Defensa. Nuestro criterio es que sería mejor que fuera directa del Ministro. Este Servicio tendrá como misiones esenciales la obtención de información de interés para la defensa únicamente por medios técnicos, el análisis conjunto de toda la inteligencia disponible y la realización de labores de contrainteligencia exclusivamente en el ámbito de las Fuerzas Armadas. Este Servicio debería estar plenamente integrado en la Comunidad de Inteligencia Nacional.

En relación con el Ejército de Tierra, la Revisión Estratégica ya define que "Las Fuerzas terrestres deberán tener mayor capacidad de proyección y despliegue, movilidad táctica y capacidad resolutive". Para lograr este objetivo todas las unidades de combate terrestre deberán contar simultáneamente con tres características esenciales: ser proyectables, un alto grado de protección y una gran capacidad de fuego y resolución del combate.

En este sentido, las unidades acorazadas y mecanizadas deberán aligerarse de forma sustancial para poder ser proyectadas y disponer de la movilidad táctica necesaria. Por su parte, las fuerzas ligeras deberán incrementar significativamente sus niveles de protección y su potencia de fuego actual. Ambas tendencias deben converger hacia un nuevo tipo de unidades terrestres que aúnen la proyectabilidad y la movilidad de las ligeras y la protección y la potencia de fuego de las acorazadas. La capacidad de operar en ambientes NBQ será un requisito básico en todas ellas.

La orientación básica de las unidades terrestres debe ser el combate, ya sea en el marco de operaciones de defensa de nuestro territorio de forma autónoma, o en operaciones antiterroristas o en operaciones de imposición de la paz de forma combinada con otros aliados. Por el contrario, las misiones de seguridad y estabilización post-conflicto serán realizadas en cooperación con unidades de la Guardia Civil especializadas en estas tareas.

La estructura del Ejército de Tierra debe ser suficientemente flexible para poder operar modularmente desde un pelotón hasta un Cuerpo de Ejército. No obstante, la unidad básica de organización de la fuerza de combate será la brigada. La brigada debe ser por tanto una unidad polivalente capaz de asumir con cierta autonomía cualquier misión de combate en cualquier escenario.

España debe ser capaz de asumir dos operaciones simultáneas en escenarios distintos. En cada uno de ellos podrá participar con un máximo de una unidad tipo brigada. Esto exige una entidad mínima para nuestra fuerza terrestre de ocho brigadas, incluyendo en este número la Infantería de Marina, que por su tradicional capacidad de proyección se adapta con especial idoneidad al nuevo escenario estratégico.

La Armada por su parte debe asumir dos desafíos fundamentales. En primer lugar, neutralizar la amenaza que el terrorismo pueda suponer en el futuro para el tráfico marítimo internacional. Por otro, debe orientarse hacia operaciones de proyección de fuerza sobre litorales lejanos.

La primera misión exige potenciar su capacidad de vigilancia, reconocimiento e inteligencia sobre los espacios marítimos. Esta misión sólo puede ser abordada sobre la base de una intensa cooperación con las fuerzas navales de nuestros aliados.

Por su parte, la proyección de la fuerza sobre el litoral es una misión esencialmente conjunta a la que la Armada debe contribuir con sus medios aeronavales para asegurar de forma adecuada el transporte, la proyección, la protección, la cobertura y el sostenimiento de todas las fuerzas que operen en el teatro de operaciones. Especialmente críticas serán las capacidades navales y aéreas de proyección de la fuerza terrestre sobre el litoral, el apoyo al combate terrestre desde el mar, la protección de las fuerzas frente a misiles balísticos y el apoyo logístico que pueda ofrecerse desde plataformas navales en operaciones sobre territorio hostil.

Las últimas adquisiciones realizadas por la Armada de fragatas F-100, buques de desembarco y apoyo logístico, unido al programa previsto para la dotación de un buque de proyección estratégica, van en línea con estas nuevas necesidades y orientaciones. Sin embargo, será preciso en el futuro dotar a nuestras plataformas navales de nuevos sistemas de proyección de fuego y cobertura aérea más allá del litoral cercano.

Por su parte, los retos a los que se enfrenta la fuerza aérea son tres: asegurar una adecuada protección de nuestro espacio aéreo frente a las amenazas convencionales o frente a futuras acciones terroristas, proyectar el poder aéreo a escenarios cada vez más distantes de nuestras bases y proporcionar una

capacidad de transporte que permita la proyección rápida de las fuerzas terrestres y su sostenimiento posterior en el teatro de operaciones.

La primera misión, la protección del espacio aéreo propio, requiere un esfuerzo añadido en C4ISR para integrar todos los medios tripulados, no tripulados, aéreos, terrestres y espaciales, de forma que se proporcione la información precisa en tiempo real para la adopción de decisiones que implican la ejecución inmediata de acciones de fuerza. Esta capacidad exige una efectiva vigilancia del espacio aéreo en todo tiempo, así como la adopción de las medidas y contramedidas electrónicas que aseguren la neutralización de la amenaza. Esta capacidad debe incluir además en el futuro la defensa de nuestro territorio contra misiles balísticos.

En segundo término, la proyección del poder aéreo exige antes que nada la capacidad de supresión de las defensas aéreas enemigas mediante operaciones furtivas todo tiempo y ataques persistentes y precisos contra esas defensas. En segundo lugar, requiere asegurar la protección de las fuerzas terrestres de posibles ataques aéreos. Finalmente, la fuerza aérea debe disponer de una capacidad de ataque todo tiempo a objetivos terrestres tanto en apoyo a las fuerzas propias como de destrucción de las capacidades estratégicas enemigas.

Esta proyección del poder aéreo tiene como elementos críticos la posibilidad de operar las 24 horas del día los 365 días del año, el reabastecimiento en vuelo, las capacidades de operar furtivamente, la precisión de los ataques a tierra (necesaria tanto para destruir los objetivos como para evitar daños colaterales) y la conveniencia de emplear armas cada vez de mayor alcance para garantizar la seguridad de nuestras fuerzas.

Finalmente, la capacidad de transporte aéreo a gran distancia de nuestras fuerzas armadas se verá muy potenciada con la adquisición prevista de los 27 nuevos aviones A-400M.

La Guardia Civil, en razón de su condición de fuerza de seguridad de naturaleza militar, puede jugar también un creciente protagonismo en dos planos diferentes: la seguridad interior y las operaciones de paz.

La creciente amenaza del terrorismo, combinada con otros fenómenos como el crimen organizado o la inmigración ilegal, hace que sea imprescindible en estos momentos una revisión y una potenciación de nuestra seguridad interior. La Guardia Civil, en razón de su despliegue por todo el territorio nacional, la gran especialización de sus unidades, la profesionalidad de sus miembros, las misiones que desempeña y la entidad de su fuerza, constituye sin duda un componente esencial para poder articular esa nueva estrategia de seguridad interior.



En segundo lugar, ya hemos señalado que la misión de estabilización y seguridad, una vez derrotado militarmente el enemigo, puede resultar aún más difícil y compleja que las misiones de combate. En este sentido, la Guardia Civil, por su experiencia en la lucha contra el terrorismo, sus capacidades para afrontar crisis graves de orden público y su labor cotidiana como fuerza de seguridad, resulta especialmente adecuada para este tipo de misiones. España puede aportar así en esta fase unas capacidades prácticamente inexistentes en ejércitos más poderosos como el de Estados Unidos.

Esta posibilidad, ya ensayada a menor escala con éxito en conflictos como el de Bosnia o Kosovo, exige para materializarse un aumento significativo de las unidades de reserva de la Guardia Civil, actualmente integradas por unos dos mil efectivos, de forma que la participación de la Guardia Civil en misiones de paz no se haga a costa de disminuir la seguridad interior. Por el contrario, la disponibilidad de estas unidades de reserva, especializadas en lucha contra el terrorismo, control de masas y protección y seguridad, serían también de extraordinaria utilidad para afrontar posibles situaciones de crisis en el propio territorio nacional, como la inminencia de un atentado terrorista a gran escala, el reforzamiento puntual de la vigilancia de una frontera, graves disturbios o cualquier otra situación de excepcionalidad en nuestro propio país.

En todo caso, la participación de estas unidades de la Guardia Civil en misiones internacionales de estabilización y seguridad se realizaría bajo la cobertura de las unidades de combate de las Fuerzas Armadas, integradas en su estructura militar y con el apoyo logístico de las mismas.

### **La reforma de la administración militar**

El segundo gran desafío de nuestra defensa es la reforma de la administración militar. Esta reforma tendría como objetivos lograr una gestión más eficaz y la transferencia de los escasos recursos disponibles desde los órganos administrativos y de apoyo a las fuerzas de combate. Hoy un 25% de los créditos de personal disponibles se dedican a Administración y Servicios Generales mientras que en las unidades operativas se encuadra poco más del 40% del potencial total de recursos humanos. Es más, el conjunto de los recursos que el Ministerio de Defensa dedica a Administración y Servicios Generales son equivalentes a los que se invierten en Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas. Por su parte, la inversión en modernización de las Fuerzas Armadas, incluyendo los programas especiales, es inferior a los gastos en apoyo logístico.

El principal problema para mejorar esta situación es la duplicación de actividades entre el Órgano Central y los Cuarteles Generales. Esta duplicación supone no solo un solapamiento de recursos escasos sino que genera una fricción en la que se pierde mucha energía. La duplicación tiene una doble dimensión, respecto al

mando operativo, a la que ya nos hemos referido, y en relación con la administración de los recursos.

La cuestión es por tanto cómo eliminar esta duplicación en la gestión entre cada uno de los Cuarteles Generales de los Ejércitos y el Órgano Central. La Revisión Estratégica opta por la potenciación de la DGAM para centralizar las adquisiciones y toda la logística no operativa, creando una Agencia para la obtención de los principales programas de armamento y otra para el mantenimiento. El principio es una Dirección centralizada en el Ministerio de Defensa y una ejecución descentralizada en los Cuarteles Generales. Sin embargo, en nuestra opinión la gerencia de adquisición y mantenimiento puede ser única y la necesaria descentralización tanto en la gestión de los recursos materiales sería mejor hacerla en el nivel de las grandes unidades y no en el de los mandos centrales de los Ejércitos.

Esta nueva Gerencia de Armamento y Material sería un Organismo Público Especial adscrito al Ministerio de Defensa. Esta naturaleza jurídica le otorgaría una gran autonomía funcional en el cumplimiento de sus fines, le permitiría diversificar sus ingresos y permitiría una gestión con criterios más empresariales. Su función sería poner a disposición de las fuerzas armadas los sistemas y equipos necesarios para el eficaz cumplimiento de sus misiones, así como garantizar el apoyo a esos sistemas a lo largo de toda su vida operativa. En ella se integrarían también todas las actividades de investigación y desarrollo susceptibles de contribuir a la mejora de las capacidades militares. En este sentido, la Gerencia recibiría transferencias no sólo del departamento de Defensa sino también del de Ciencia y Tecnología. Tendría capacidad a su vez para enajenar aquel material que ya no fuera útil a nuestras fuerzas armadas, obtener ingresos como resultado de sus actividades (por ejemplo prestando determinados servicios a la industria), así como suscribir créditos con entidades públicas o privadas.

El mantenimiento y sostenimiento del material de defensa es uno de los capítulos que más recursos consume en las Fuerzas Armadas. En el año 2004, más del 15% del total del presupuesto de defensa se dedica a apoyo logístico, absorbiendo además esta tarea más del 10% de los recursos humanos disponibles. El mantenimiento de los sistemas se realiza además en una multitud de centros logísticos, maestranzas y arsenales independientes para cada uno de los ejércitos cuya eficiencia no siempre es óptima. La necesaria transferencia de recursos humanos a las unidades operativas, la necesidad de mejorar la eficacia y la eficiencia en el mantenimiento de los nuevos sistemas y la propia evolución tecnológica del armamento obligan a replantearse la estructura actual del apoyo logístico optando por una externalización progresiva.

La externalización es una transferencia de actividades públicas al sector privado que supone un cambio de filosofía en la Administración Pública que pasará a

gestionar determinados servicios esenciales a través de una asociación estratégica con las empresas privadas. La externalización supone también un desafío para las empresas que no sólo pueden acceder a nuevas oportunidades de negocio, sino que deben asumir también riesgos y responsabilidades compartidas con la Administración.

La defensa, como función esencial del Estado, no puede ser delegada por éste en instituciones privadas. Sin embargo, la prestación de determinados servicios logísticos o de apoyo a las Fuerzas Armadas puede ser realizada de forma más eficiente por empresas privadas que por la propia Administración. Este proceso tiene de hecho una doble dimensión. Por un lado, la externalización de servicios auxiliares como la alimentación, el transporte, el mantenimiento de infraestructuras o la seguridad de instalaciones. Este es un campo en el que, como consecuencia de la profesionalización, ha habido ya avances muy sustanciales en los últimos años. Pero en una segunda fase este proceso puede abarcar también tareas más específicas, como el mantenimiento del armamento y material.

Como señala un reciente informe elaborado por la Asociación de Fabricantes de Armamento y material (AFARMADE) sobre esta cuestión, la externalización viene impuesta por dos factores: Primero, la aceleración de la evolución del armamento hace cada vez más difícil para las Fuerzas Armadas mantener la autonomía tecnológica necesaria que asegure un correcto sostenimiento de sus sistemas; segundo, el encarecimiento de estos equipos y la escasez de recursos con los que cuentan nuestros ejércitos, en especial de recursos humanos cualificados, exige la máxima eficiencia económica en la gestión de estos fondos. La externalización se convierte así en un requerimiento esencial de aquellos ejércitos totalmente profesionalizados y tecnológicamente avanzados como es nuestro caso.

La externalización puede suponer por tanto para las Fuerzas Armadas un ahorro en los gastos de mantenimiento de sus sistemas de armas, así como una racionalización de sus recursos humanos y materiales. Las industrias pueden obtener por su parte no sólo un nuevo campo de negocio, sino beneficiarse de una mayor capacidad adquisitiva del Ministerio de Defensa como consecuencia de los ahorros obtenidos en el mantenimiento.

La creación de un único Mando Operativo, un único Estado Mayor Conjunto y la centralización de las adquisiciones y del apoyo logístico no operativo en una única Gerencia de Armamento y Material debería propiciar la imprescindible transferencia de recursos humanos y materiales de las unidades de asistencia al mando y de apoyo logístico de los tres Ejércitos hacia sus unidades operativas. Este proceso de integración de estructuras operativas, logísticas y de planificación sería facilitado en gran medida si se consumara el proyecto de trasladar a una única infraestructura todos los servicios y órganos centrales de la defensa.

## **Potenciar los recursos humanos**

Los recursos humanos son hoy el elemento más crítico en la transformación de las Fuerzas Armadas. Por un lado, nuestros ejércitos tienen un déficit de tropa y marinería profesional. Por otro, existe un superávit en las escalas superiores. Finalmente, hay que realizar un gran esfuerzo en mejorar la motivación, la formación y el adiestramiento del personal encuadrado en nuestras unidades militares.

El principal problema actual es poder contar con un número suficiente de soldados y marineros profesionales. En estos momentos, el contingente total de tropa y marinería apenas alcanza los 70 mil efectivos. Por el contrario, el modelo de ejército profesional aprobado en el Parlamento establecía una horquilla entre 102 y 120 mil efectivos. Es evidente que ese modelo debe ser revisado a la baja, pero un número de soldados profesionales por debajo de 80 mil resulta insuficiente para las fuerzas armadas que hemos perfilado anteriormente.

La estrategia ensayada hasta ahora para reclutar tropa no ha funcionado suficientemente. Esta estrategia se basa en fuertes campañas de publicidad, en la mejora de las condiciones de vida y salario de los soldados y en la búsqueda de salidas hacia la vida civil. A pesar de todos los esfuerzos realizados, el número de soldados se ha mantenido estable en torno a los 70 mil.

Esta situación requiere en nuestra opinión un cambio de visión. El objetivo debe ser ofrecer a la tropa profesional un horizonte de carrera profesional en las Fuerzas Armadas. Esta carrera profesional debe ser compatible con una media de edad reducida en las unidades de combate.

El nuevo modelo de carrera profesional para las escalas de tropa debe tener como principio básico la estabilidad en el empleo. Así, es necesario establecer una edad máxima para la permanencia en el servicio activo y una edad para la permanencia en la reserva movilizable. Una vez superado ese segundo límite de edad se tendría derecho a una pensión en función de los años y las cantidades cotizadas. La estructura salarial debería tener por tanto en consideración el sistema especial de pensiones de los militares que cubriera su necesaria jubilación anticipada. Así, una parte del salario debería dedicarse a un fondo especial de pensiones. En todo caso, esas percepciones tanto en reserva como en retiro, serían compatibles con cualquier otra actividad laboral o profesional.

El segundo principio debe ser la promoción interna. La promoción debe ser tanto horizontal como vertical. La promoción horizontal tiene que ver con el acceso a determinadas especialidades o puestos de trabajo que impliquen una mayor retribución. Esto implica establecer un catálogo de puestos de trabajo, que puede ser común para todas las Fuerzas Armadas, en el que se pueda singularizar la

retribución de cada componente. Por lo general, las unidades de combate tendrán mayor retribución que los puestos administrativos o de apoyo.

Es importante también la promoción dentro de la propia escala de tropa hasta alcanzar el empleo de cabo mayor. El abanico retributivo debe alargarse dentro de cada escala de forma que se incentive en mayor medida la promoción. La edad de pase a la reserva puede también escalonarse en función del empleo incluso dentro de la escala de tropa.

La promoción interna por cambio de escala debe también potenciarse abriéndola a la escala de oficiales. En este caso habría dos opciones. Fusionar la Escala Superior con la de Oficiales para volver a una escala única. En este caso el acceso a esta escala sería mixto, una proporción mayor proveniente de la escala de suboficiales y una proporción más limitada por acceso directo a través de las Academias de Oficiales. En caso de mantener las dos escalas, el acceso a la de oficiales debería ser exclusivamente por promoción desde la de suboficiales y debería reservar un cupo para promoción a la escala superior. En el acceso a las escalas técnicas debería establecerse también una reserva de plazas para la promoción desde cualquiera de las otras escalas al personal que tuviera la titulación requerida.

En definitiva, la promoción interna pretende revalorizar y dignificar las escalas más bajas como paso obligado hacia las escalas superiores. En segundo término, ofrecer no solo una estabilidad sino también una posibilidad de promoción y desarrollo profesional a todos sus miembros. Finalmente, la promoción también al necesario rejuvenecimiento de las escalas de tropa y marinería.

La necesaria reducción del superávit de cuadros de mando es un objetivo aún más difícil. Así, alcanzar la cifra de 45 mil aprobados en el modelo de fuerzas armadas profesionales no se alcanzaría con la política vigente hasta el año 2014. Aún así, persistiría un exceso en el número de oficiales de la escala superior, casi 12 mil, que dobla prácticamente al número de componentes de la escala de oficiales. Por su parte, los suboficiales, más de 28 mil, deberían incluso incrementarse para cubrir no solo los puestos de mando intermedio sino aquellos que requieran una especial cualificación.

Este excesivo volumen de oficiales se traduce a su vez en un superávit de los empleos superiores. Así, en estos momentos existe un general o almirante por cada 250 soldados o marineros y un coronel para cada 50. En todo caso, la reducción debe hacerse sin menoscabo de las expectativas de carrera de los miembros actuales de las escalas superiores, lo que implica actuar siempre con políticas a largo plazo.

En definitiva, el objetivo es disponer de unas Fuerzas Armadas de unos 125 mil efectivos totales, de los que 80 mil serían componentes de tropa y marinería, 30 mil suboficiales y 15 mil oficiales. A estos efectivos habría que sumar 6.500 funcionarios civiles y casi 30 mil trabajadores laborales contratados. Estas fuerzas armadas más reducidas tendrían que hacer un doble esfuerzo. Por un lado, mejorar la calidad de sus recursos humanos mediante la mejora de la selección, la potenciación de la formación, el adiestramiento y la especialización. Por otro, sería preciso una reestructuración de las Fuerzas Armadas y la administración militar que permitiera concentrar todos estos escasos recursos en las capacidades de combate. La estructura de centros de enseñanza debería racionalizarse, manteniendo la identidad de cada uno de los ejércitos, pero buscando también centros de excelencia para la formación de especialización y de altos estudios.

### **El coste de la transformación**

España se mantiene, pese al fuerte crecimiento económico que ha experimentado en los últimos años y pese a la creciente ambición de su política de seguridad, como el miembro europeo de la OTAN que realiza un menor esfuerzo en su defensa. Es más, a la tradicional insuficiencia de sus medios materiales, los ejércitos españoles unen ahora una preocupante escasez de recursos humanos.

En el año 2004 el presupuesto de defensa crecerá un 4,12%, un 1,2 en términos reales, para alcanzar los 6.744 millones de euros. Esto significa que el gasto en defensa en España se situará el próximo año, en términos de Contabilidad Nacional, en un 0,86% del PIB. El esfuerzo en defensa se ha venido así reduciendo de forma interrumpida en nuestro país desde 1995 en el que se situaba en 1,2% hasta el 0,86% del próximo año.

En términos OTAN el gasto en defensa español alcanzó en el año 2002 el 1,2% del PIB, lo que nos sitúa como el aliado que realiza un menor gasto en defensa tras el pequeño Luxemburgo. La media de los países europeos de la Alianza se sitúa además en el 2%, 0,8 puntos por encima del porcentaje español.

Esta debilidad militar de nuestro país no se corresponde ni con su peso económico y demográfico ni con la creciente influencia política y estratégica a la que aspira nuestro Gobierno. Es más, la creciente convergencia con Europa experimentada por España en muchos campos económicos y sociales, parece haber ido acompañada del mantenimiento de la divergencia en términos de capacidades militares.

La tradicional escasez de recursos de nuestra defensa ha venido a agravarse aún en mayor medida en los últimos años con la necesidad de afrontar la profesionalización de nuestras Fuerzas Armadas. Este proceso ha debido realizarse en un marco de contención del gasto militar, por lo que los costes de la profesionalización han debido asumirse a costa de la limitada capacidad inversora

del departamento. Esto significa que la estructura del gasto de defensa español se ha deteriorado, alcanzando los créditos de personal una proporción cercana al 60% del total del presupuesto. En 1996 esa proporción era del 53%.

La escasez del gasto en defensa español y el deterioro de su estructura interna están hipotecando a medio plazo el necesario proceso de modernización del material de nuestras Fuerzas Armadas, aunque hasta ahora esa insuficiencia se haya salvado recurriendo a fuentes de financiación ajenas al presupuesto de defensa, especialmente los fondos adelantados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, que han permitido poner en marcha una nueva generación de los principales sistemas de combate.

En el año 2004 las inversiones en defensa experimentan un crecimiento del 5,3% hasta alcanzar los 1.716 millones de euros. Sin embargo, si tenemos en cuenta todas las fuentes añadidas de financiación (Ministerio de Ciencia y Tecnología, Gerencia de Infraestructuras e INVIFAS), esa cantidad puede casi duplicarse para superar los 3 mil millones de euros, lo que representa casi un 50% del total del gasto.

Sin embargo, la obligación de asumir ahora esos créditos por parte del Ministerio de Defensa, junto a las nuevas necesidades tecnológicas de nuestras Fuerzas Armadas, plantean la necesidad ineludible de incrementar los presupuestos de defensa en los próximos años. Así, la inversión total de los ocho grandes programas de defensa en curso (EF-2000, F-100, Leopardo, A-400M, Tigre, S-80, Buque de Proyección y Pizarro) asciende a más de 20 mil millones de euros. En 2004 la devolución de créditos que debe hacer el Ministerio por solo tres de esos ocho programas es de más de 500 millones, pero ya en el 2007 la previsión es que sea en torno a mil millones, lo que supone más del doble del programa de modernización previsto para el 2004.

Esta situación presupuestaria hace imposible que las Fuerzas Armadas españolas puedan afrontar el desafío de la Revolución de los Asuntos Militares y en especial el esfuerzo adicional que es necesario realizar en C4SIR. Es más, España corre el riesgo de contar con unas excelentes plataformas de combate a las que después no se dota de los sistemas electrónicos ni de las armas precisas para lograr su plena operatividad. Todo ello hace que el mero hecho de asumir los programas en marcha implique por sí sólo la necesidad de incrementar en los próximos años el presupuesto de inversiones para la defensa.

En definitiva, la creciente ambición estratégica demostrada por nuestro país hace imprescindible un mayor equilibrio entre su creciente peso político, económico y cultural y sus reducidas capacidades militares. Una España que quiera proyectarse y asumir mayor responsabilidad en el mundo, necesita ineludiblemente del complemento de un instrumento militar moderno y eficaz.

El objetivo debería ser que el gasto en defensa creciera una décima porcentual del PIB a lo largo de la próxima Legislatura, de forma que en 2008 pudiera situarse al menos en el nivel de esfuerzo alcanzado en 1995. Esto significaría que el presupuesto se situaría en ese año en torno a los 10 mil millones de euros actuales, lo que supondría un incremento a lo largo de todo el periodo de entorno al 40%. Esta cantidad permitiría prácticamente doblar nuestro gasto actual en material.

## **Conclusiones**

Las Fuerzas Armadas españolas no pueden ser ajenas al cambio estratégico ni a la evolución tecnológica que vive el mundo actual. Por el contrario, el firme compromiso de nuestro país en la lucha global contra el terrorismo y su creciente protagonismo internacional exigen una profunda transformación de nuestras capacidades de defensa.

El primer requerimiento de esta transformación es lograr una verdadera capacidad de acción conjunta de nuestros ejércitos. Para ello resulta esencial constituir un único Estado Mayor bajo la autoridad del JEMAD, un Mando Operativo Conjunto y un Servicio de Inteligencia común. En segundo término, las Fuerzas Armadas españolas del futuro deben ser proyectables, decisivas, sostenibles, flexibles, versátiles y lo más invulnerables posible.

En segundo lugar, es precisa una profunda reforma de la gestión en el ámbito de la defensa. Esta reforma pasa por la creación de una Gerencia de Armamento y Material que provea a las Fuerzas Armadas de todos los sistemas de armas y el apoyo logístico necesarios. Por el contrario, la gestión de los recursos y el abastecimiento debe descentralizarse hasta el nivel de las grandes unidades. El apoyo a los sistemas de armas y la prestación de servicios como el mantenimiento de infraestructuras, la alimentación o la seguridad debe externalizarse a las empresas privadas.

Los recursos humanos son el elemento más importante de la transformación, tanto por la escasez actual de tropa y marinería como por la necesaria mejora de la formación y el adiestramiento que impone la transformación. En este sentido, lo más urgente es generar un modelo de carrera para la tropa profesional. Junto a ello, es necesaria una plantilla más equilibrada en la que aumente el número de suboficiales y disminuya el de oficiales. Por último, es precisa una racionalización de la enseñanza militar y medidas que refuercen la cohesión y la moral de sus componentes.

La transformación tiene un coste. España es de hecho el aliado que ha realizado tradicionalmente un menor esfuerzo en defensa y ese esfuerzo ha disminuido incluso en los últimos años. Aunque los grandes programas de adquisiciones han



podido desarrollarse gracias a formulas alternativas de financiación, los propios compromisos ya contraídos, las necesidades futuras, especialmente en el campo del C4ISR, y el coste de establecer un modelo de carrera profesional para la tropa y marinería, hacen inevitable un aumento progresivo de los presupuestos de defensa que pueda situarlos en el horizonte del 2008 en el entorno del 1,2% del PIB.

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM.  
"TOMAS RUEDA VARGAS"



052208