

*Juan Carlos CASTILLA BAREA*

*Doctorando en Seguridad Internacional en el IUGM-UNED ESDC PhD Fellow*

*Correo: jcastilla3@alumno.uned.es*

## **Caperucita pregunta sobre el planeamiento de la defensa. Algunas respuestas y el caso OTAN**

### *Little Red Riding Hood asks about the planning of the Defense. Some answers and the NATO case*

#### **Resumen**

Las preguntas de investigación que orientan este artículo versan sobre cuál es el problema básico al que se enfrenta el «planeamiento de defensa» y su contexto, así como la relación con las políticas públicas, cuáles son los principales tipos de planeamiento, y cómo se lleva a cabo en la OTAN.

La literatura en español sobre políticas públicas es extensa, pero escasa cuando se trata de analizar la política de defensa y la planificación de la defensa desde una perspectiva de política pública. Un enfoque explicativo cualitativo se aplica a un camino que parte del «planeamiento de defensa» como un proceso de la política pública de defensa, incardinado en la Estrategia de Seguridad Nacional, en el que se consideran requerimientos internos y externos. La coherencia debe garantizarse de arriba a abajo y viceversa. La formulación e implementación de la «política de defensa» convergen en el «planeamiento de defensa».

Entre los hallazgos, el autor destaca la importancia de establecer un claro «nivel de ambición» político para el instrumento militar, utilizable para desarrollar el «planeamiento de defensa». Por otra parte, enfatiza el posible impacto de los escenarios de planeamiento basados en hipótesis, en la definición de capacidades y estructura de fuerzas futura.

El artículo sintetiza una taxonomía de cuatro tipos principales de planificación de la defensa: el de «movilización», el «basado en amenazas», el de «cartera» y el «basado en capacidades». Introduce el «Proceso de Planeamiento de Defensa OTAN» (NDPP), como un ejemplo del tipo de «cartera» y basándose en el *NATO Warfighting Capstone Concept* (NWCC), ofrece algunas pautas sobre la configuración de escenarios de planeamiento futuros.

En un contexto más amplio, este enfoque del «planeamiento de defensa» desde la perspectiva de las políticas públicas puede aplicarse a otras organizaciones internacionales o naciones democráticas.

### Palabras clave

Política de defensa, Estrategia de Seguridad Nacional, Planeamiento de Defensa, NDPP, modelos de planeamiento de defensa, movilización, basado en amenazas, portfollio, basado en capacidades, escenarios de planeamiento, NWCC.

### Abstract

*The research questions guiding this article are about what is the basic problem faced by «defence planning» and its context, as well as the relationship with public policies, what are the main planning types and how is it carried out in NATO.*

*Literature in Spanish about public policy is vast, but scarce when it comes to analyse defence policy and defence planning from a public policy lens. A qualitative explanatory approach sets the route of this study, which start with «defence planning» as a process of the defence public policy, incardinated with the National Security Strategy, in which internal and external requirements are considered. Coherence must be ensured from top to bottom and vice versa. Formulation and implementation parts of the «defence policy» converge in «defence planning».*

*Among the findings, the author emphasizes the importance of establishing a clear political defence planning «level of ambition» for the military instrument, the possible impact of hypothesis-based planning scenarios, to which to respond, to face the future threats, risks and challenges.*

*The article synthesizes a taxonomy of four main types of defence planning: «mobilizatio», «threat based», «portfollio», and «capability based», and introduces the «NATO Defence Planning Process» (NDPP), as an example of the «portfollio» type, and based on the «NATO Warfighting Capstone Concept» (NWCC), it offers some guidelines on the configuration of future planning scenarios.*

*In a broader context, this approach to defence planning from the prospective of public policy can be applicable to other international organizations or democratic nations.*

### **Keywords**

*Defence Policy, National Security Strategy, Defence Planning, NDPP, Defence Planning models, mobilization, threat-based, portfolio, capabilities-based, planning scenarios, NWCC.*

### **Citar este artículo:**

Castilla Barea, J.C. (2021). Caperucita pregunta sobre el planeamiento de la defensa. Algunas respuestas y el caso OTAN. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 209-242.



«¡Desafortunadamente, los lobos que parecen dulces son los más peligrosos!»<sup>1</sup>

## Introducción

Caperucita: Pero, ... ¿saben acaso dónde estará el lobo mañana? ¿Dónde se esconderá, y cómo me acechará el mes que viene? ¿En el bosque, en el lago, o cerca del mar? ¿Qué disfraz usará el lobo? ¿Cómo nos sorprenderá? ¿Cómo pueden pensar los cazadores en eso? Uhm, ... lo que más me preocupa es: ¿Cuán largos y afilados tendrá sus colmillos dentro de unos años? ¿Estará preparado el cazador? ¿Cuánto tiempo funcionará su escopeta oxidada?

Este artículo está principalmente relacionado con el marco teórico de una tesis doctoral, centrada en la «política de defensa», y en el «planeamiento de la defensa». Se pretende que el lector comprenda el problema básico al que se enfrenta el planeamiento de la defensa, que identifique su contexto político y estratégico, que entienda el impacto que se puede derivar de la definición de los escenarios basados en hipótesis. Además se aporta una taxonomía simplificada de los tipos de planeamiento de la defensa, que puede servir para casos de estudio de dichos procesos, en países individuales o en organizaciones internacionales. Lo anterior se aplica al caso OTAN.

El «planeamiento de defensa» es una pieza de un engranaje movido por cuestiones estratégico-políticas, y otras relacionadas más directamente con el propio planeamiento.

Entre las primeras se encuentran: ¿Cómo está cambiando el mundo? ¿Cuáles son las implicaciones militares de estos cambios? ¿Qué rol se ambiciona jugar en el mundo, y cuáles son nuestros objetivos de defensa?

Entre ambos niveles cabe plantearse: ¿Qué queremos ser capaces de hacer militarmente?

Otras preguntas básicas del planeamiento son: ¿Qué capacidades, civiles o militares, deberíamos tener? ¿Para cuándo? ¿Cómo obtenerlas, y en cuánto tiempo? ¿Quién se encarga de conseguirlas?<sup>2</sup>

Se sostiene que el «planeamiento de defensa» es un proceso propio de la política pública de defensa, que coherentemente se ha de incardinar con la «Estrategia de Seguridad Nacional» (ESN), y que se enfrenta principalmente al riesgo futuro. Dicho riesgo trata de ilustrarse mediante escenarios de planeamiento, a los que mediante un proceso metódico dar respuesta, asegurando que lo ambicionado por el nivel político

---

<sup>1</sup> Perrault, C. (1657). *Petit Chaperon Rouge. En Histoires, ou Contes du temps passé, avec des moralitez.* París, 47-56, p. 56.

<sup>2</sup> Mauro, F. (2019). *EU Defence: The White Book Implementation Process. EU Policy Department for External Relations.* P. 121.

para el instrumento militar se cumple. Aunque se pueden aplicar numerosos enfoques en el arte del planeamiento<sup>3</sup>, también es posible manejar una taxonomía más simple, de cuatro tipos básicos según ciertas características, lo que no excluye la compatibilidad con los enfoques antes citados.

En una primera parte se introduce el contexto del proceso, lo que se entiende por ESN, por «política de defensa», y por «planeamiento de defensa».

Seguidamente, se trata sobre las características de los escenarios de planeamiento, y de cómo influyen en los posibles resultados. Se identifican los tipos de razonamiento lógico aplicados para, a partir de los escenarios, inferir los requisitos de capacidades. Y, se aporta una taxonomía de cuatro tipos básicos de planeamiento de la defensa: el de «movilización», el «basado en la amenaza», el de «portfolio», y el «basado en capacidades».

En la tercera parte, se describe el «Proceso de Planeamiento de la Defensa en OTAN» (NDPP), caso del tipo «portfolio», y se elabora sobre posibles escenarios de futuro, a partir del *NATO Warfighting Capstone Concept* (NWCC).

## Contexto: de la estrategia al planeamiento de la defensa. La coherencia del método

La historia es un referente poco determinante del contexto del planeamiento. Se ha de sostener una *mirada estrábica* en el tiempo, ni se olvida<sup>4</sup>, ni se abusa<sup>5</sup> del pasado, pero se enfoca principalmente al futuro.

Las naciones definen sus estrategias de seguridad y tratan de implementarlas coherentemente, con objetividad y subjetividad, con arte y ciencia.

Explicitar más o menos sobre las amenazas, los riesgos o los desafíos de los diferentes escenarios no es solo cuestión de conocimiento y certeza, sino también es una decisión eminentemente política.

Los actores involucrados en la «política de defensa» la formulan, planifican su implementación, y ponen en marcha diferentes planes y programas, limitados por el presupuesto<sup>6</sup>. La implementación está sujeta a una racionalidad limitada,<sup>7</sup> y a la dialéctica

---

3 Top-down, bottom-up, scenario, threat, mission, hedging, technology and fiscal. Lloyd, R.M., *et al.* (1990). *Fundamentals of Force Planning*. Vol I. Concepts. *Naval War College Press Newport, RI*. 453, p. 326. Bartlett, H. y Somes, T. (1995). *The Art Of Strategy And Force Planning*. *Naval War College Review*, 48.2, 9.

4 Gray, C.S. (2014). *Strategy and defence planning: meeting the challenge of uncertainty*. Oxford University Press. 225, p. 14.

5 Howard. M. (1962). *The Uses and Abuses of Military History*. *Journal of the Royal United Services Institution*. Vol 107, Issue 165, pp 4-10.

6 Decandido, C.L. (1996). *Evolution of Department of Defense Planning, Programming, and Budgeting System: From SECDEF McNamara to VCJCS Owens*. *US Army War College*. 30.

7 Simon, H.A. (1997). *Models of Bounded Rationality*. *Cambridge: MIT Press*. 475.

propia de las políticas públicas: «entre razón y transacción, cálculo y consenso, que son inherentes a la elaboración de las políticas en sociedades plurales y competitivas»<sup>8</sup>.

Uno de los procesos pertenecientes al ámbito de la «política de defensa» es el conocido como «planeamiento de la defensa». De este proceso, se deben revisar las premisas de planeamiento de las que se parte, y los resultados obtenidos cada cierto tiempo, para así mejorar un proceso, que como la política de defensa, es propio del ámbito de las políticas públicas<sup>9</sup>.

### *La «Estrategia de Seguridad Nacional» integra la «Política de Defensa»*

La amplitud del concepto de «seguridad nacional» implica un desarrollo coordinado de múltiples políticas públicas: la «política de defensa», la de exteriores, la de interior, la de salud pública, y la económica, entre otras. Todas actúan en el entorno doméstico y en el exterior, y desde ambos ámbitos se influye en dichas políticas.

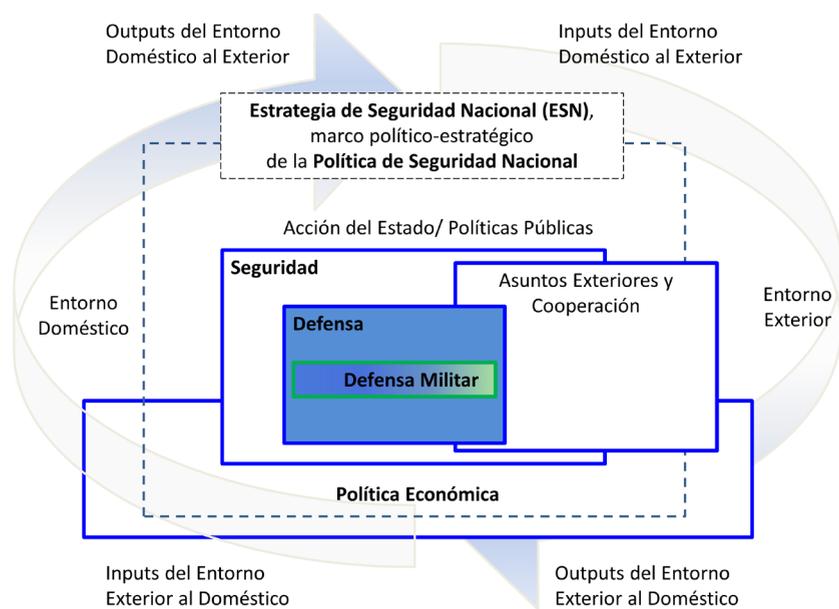


Figura 1. Incardinación de los conceptos de seguridad y defensa. Elaboración propia

Gray<sup>10</sup> postula que las estrategias de seguridad permiten afrontar la incertidumbre sobre los riesgos y amenazas futuras, y que existe una interrelación entre la política, la estrategia y el planeamiento de defensa. La política, en sentido amplio, da contexto a

8 Aguilar Villanueva, L.F. (1992). *La hechura de las políticas*. Mexico, p. 10. AGUILAR VILLANUEVA, L.F. *El estudio de las políticas públicas*. México.

9 Anderson, J.E. (2011) *Public Policymaking: An Introduction*. Texas A&M University, 7th ed. Boston, Suzanne Jeans. 342.

10 Gray, C.S. (2014). *Op. cit.*, pp 4-5.

la estrategia de seguridad fijando sus objetivos. La ESN y en particular la «política de defensa» dan contexto al «planeamiento de la defensa».

La ESN considera el entorno geopolítico, el entorno exterior y el interior, y contextualiza a la «política de defensa». La geopolítica trata de geografía y de poder. Lo militar es uno de los elementos de poder. La ESN trata de preservar intereses (realismo) y promover valores (idealismo) en un entorno VUCA (volátil, incierto, complejo y ambiguo)<sup>11</sup>. Se procura no solo ser reactivo, sino actuar<sup>12</sup> sobre las causas de los problemas de seguridad<sup>13</sup> para prevenir consecuencias indeseadas.

En 1989, Kent<sup>14</sup> concebía la ESN como:

«El arte y la ciencia de emplear el poder político, el económico, y el militar (y el intelectual) para conseguir los objetivos de seguridad nacional declarados en paz y en guerra. La percepción sobre los objetivos, intenciones, y comportamiento de los adversarios potenciales, así como las capacidades de esos adversarios para llevar a cabo sus estrategias en forma que amenacen la seguridad nacional propia son el motor de nuestra estrategia nacional de seguridad».

En un marco coherente, la ESN debe influir tanto en la formulación como en la implementación de la «política de defensa», y por tanto puede impactar en los futuros ciclos de «planeamiento de la defensa», que determinen las capacidades y fuerzas militares necesarias.

El «planeamiento de defensa» trata de materializar parte de la estrategia, responder a las demandas políticas, y hacerlo conforme a un método. Según Gray<sup>15</sup>, un planeamiento correcto presupone una política de calidad, y unos políticos que aporten significado al planeamiento y a la programación de la defensa, en coherencia con los objetivos estratégicos.

### «Política de defensa» como política pública

La «política pública» se refiere a las acciones del Estado para solucionar problemas de la sociedad, y al modo de ejercer el gobierno. Las relacionadas con la seguridad y

---

11 Yarger, H.R. (2020). *The Strategic Appraisal: The Key to Effective Strategy*. En *Volume I: Theory of War and Strategy*. *US Army War College*. 53-66, pp. 59-61.

12 Liotta, P.H. y Lloyd, R.M. (2005). *From Here to There. The Strategy and Force Planning Framework*. *Naval War College Review*. Vol 58,2, 122-37.

13 Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, J.E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. *IUGM*. 463, p. 29.

14 Kent, G.A. (1989). *A Framework for Defense Planning*. *RAND Corporation*. Santa Monica, CA. 71, p. 4.

15 Gray, C.S. (2014). *Op. cit.*, p. 2.

la defensa protegen<sup>16</sup> *bienes de interés público*, como la libertad de los ciudadanos, su bienestar, y la soberanía nacional. La «política de defensa» es una de las *políticas públicas protectoras*, que integrada junto a otras, tratan de proveer seguridad. La seguridad es un *bien público puro*<sup>17</sup>, del que todos los ciudadanos se benefician *por igual, sin exclusión ni rivalidad*.

El éxito de estas políticas protectoras depende de la capacidad estatal para actuar sobre los riesgos, gestionando sus posibles impactos, o neutralizar la capacidad de las amenazas. Esta protección puede resultar muy ambiciosa cuando confluyen factores políticos, económicos y militares<sup>18</sup>.

Dunn ofrece un modelo metodológico para analizar las políticas públicas, centrado en la definición del problema relacionado con el bien público<sup>19</sup>. De una política pública se distinguen cuatro momentos: la inclusión en la agenda política del problema, la formulación de la política, su implementación, y la revisión de resultados<sup>20</sup>.

Separar completamente entre los actores que diseñan la política pública, y los que la materializan puede ser fatal, ya sea en sanidad<sup>21</sup>, o en defensa. En este último caso, esta deseable confluencia puede abonar las fricciones entre políticos y militares. Olmeda significa que lo relevante es la efectividad de esas relaciones<sup>22</sup>, es decir, que la bondad de tal confluencia en el planeamiento de la defensa debe evaluarse según los resultados.

Las políticas públicas están influenciadas por grupos de presión, cada uno con su «interés especial»,<sup>23</sup> en pugna por los recursos. Estos actores influyen desde dentro y desde fuera del país en cuestión. El proceso político implica relaciones entre actores dentro de la organización afectada, y con otros elementos gubernamentales e internacionales. Así, por ejemplo para el caso español de la «política de defensa», el Ministerio de Defensa interacciona, *inter alia*, con el de Asuntos Exteriores, con la OTAN y con la UE.

---

16 Gómez Arias, R.D. (2012). Management of Public Policies: Operational Aspects. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*. 223–36.

17 Samuelson, P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. 36.4, 387.

18 Gómez Arias (2012). *Op. cit.*, pp. 227–28.

19 Dunn, W.N. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Routledge.

20 Hogwood, B.W. y Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press. Pp. 19-23.

21 Pressnan, J.L. y Wildavsky, A. (1984). Implementation : How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. *University of California Press*. 281.

22 Olmeda, J.A. (2013). Escape from Huntington's Labyrinth. *Civil-Military Relations and Comparative Politics*. En Bruneau, Thomas C. *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. Routledge. 61-76, p. 66.

23 Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. 186.

A menudo los procesos burocráticos relacionados con la «política de defensa» son «oscuros y se ven distorsionados por los intereses de los Ejércitos y Armada, las burocracias civiles, la industria de defensa y los individuos políticos»<sup>24</sup>. Desde un punto de vista nacional, una organización como la OTAN también puede considerarse como una influencia externa con su propia dinámica e interés. Las influencias internas y externas pueden causar incoherencias entre lo estipulado en los documentos nacionales estratégico-políticos, y las decisiones que se toman en el «planeamiento de la defensa», materializadas en planes y programas.

El valorar la coherencia y lo efectivo de la inversión en la «política de defensa», y en concreto en el «planeamiento de la defensa», es esencial para determinar la responsabilidad del gobierno en el desarrollo de su política pública.

En conclusión, una política pública como la de defensa implica un proceso en el que se formula la política, ponderando lo racionalmente deseable (fines), lo posible (medios) y lo correcto (arte) en pos del bien común, se pone en marcha (administración de la política en sí), y se revisan sus resultados. En el proceso existen influencias internas y externas que pueden distorsionarlo.

### ¿A qué nos referimos con «política de defensa»?

La definición de Battaglino de la «política de defensa» acerca el concepto al de protección ante la amenaza existencial del Estado: «conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas»<sup>25</sup>.

Tagarev, aporta una definición más circunscrito a lo militar. Señala que esta política ha de responder a dos tareas fundamentalmente distintas. La primera es la de *cómo usar los medios disponibles* (empleo de la fuerza) para conseguir los objetivos (por ejemplo en el caso de una agresión militar). La segunda es *definir los medios que han de permitir a la nación defenderse efectivamente contra las amenazas, los riesgos y los desafíos futuros*<sup>26</sup>.

Especificar la ambición de la política de la defensa, es decir, definir el «nivel de ambición» (*Level of Ambition*, LoA en inglés) es un aspecto clave de su formulación. Un planeamiento correcto solo puede partir de un LoA establecido por las autoridades políticas, suficientemente claro para su traducción en resultados concretos. El LoA da respuesta al qué quiere la autoridad política que el instrumento militar sea capaz

---

24 Frühling, S. (2014). *Defence Planning and Uncertainty. Preparing for the next Asia-Pacific War*. Routledge. 239, p. 11.

25 Battaglino, J. (2010). La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. *Discutir Alfonsín*. 161-84.

26 Tagarev, T. (2006). The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Component, Relationships (but No Algorithms). *The Quarterly Journal*, Spring-Summer. 15-36, p. 17.

de realizar, qué tipos de esfuerzos, autónomamente o con aliados, dónde y con qué tiempo de reacción, y esto es clave para determinar las capacidades y la estructura de fuerzas futuras.

El diseño de la fuerza no solo ha de ser eficaz, sino también sostenible. Las capacidades a obtener han de ser el producto equilibrado del concepto de empleo, la estructura de la organización y su correspondiente financiación<sup>27,28</sup>. Tanto Gray<sup>29</sup> como Arteaga<sup>30</sup> se refieren a la necesaria coherencia y equilibrio entre lo que el poder político pide al instrumento militar, y la cantidad de recursos que se dedican a dicho esfuerzo, y de ambos elementos con la estrategia de seguridad.

Ya sea en países o en organizaciones internacionales, la dificultad inherente al aspecto militar de la seguridad puede provocar que la ambición de la «política de defensa» no sea del todo clara, y acaso se limite tan solo a la gestión de crisis, sin contemplar explícitamente escenarios bélicos de alta intensidad. Ejemplos dispares se pueden observar en relación con la OTAN y la UE.

En la Alianza, el «proceso de planeamiento de la defensa» incluye la definición política de un LoA explicitando tipos de esfuerzos a realizar, entre estos, el combate de alta intensidad para casos de defensa colectiva, y se definen amenazas como la rusa, o riesgos como los que plantea China.

En la Estrategia de la Unión Europea (UE) de 2016 (*Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*) para la «Política Exterior y de Seguridad Común» de la UE (PESC, CFSP en inglés) se estipula la necesidad de una «autonomía estratégica». Sin embargo, no faltan quienes señalan que su ambición real no incluye, en el corto plazo, el operar autónomamente en escenarios bélicos muy demandantes; se sigue limitando principalmente a la gestión de crisis<sup>31</sup>.

La política ha de definir las amenazas (capacidad e intención del posible adversario), los riesgos (probabilidad y consecuencias) o los desafíos a los que el instrumento militar ha de ser capaz de enfrentarse. La claridad de los enunciados ha de ser la suficiente para que se pueda traducir la ambición política en decisiones del «planeamiento de la defensa». Estas decisiones van tomando forma primero en base al juicio político, y luego se complementan con el militar. Se ha de recopilar la información relevante e

---

27 Colom Piella, G. (2011). El proceso de transformación militar en España (2004-2011). *UNISCI*. 117-31.

28 EMAD (2018). PDC-01(A) Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas. 178, pp. 52-53.

29 Gray, C.S. (2014). *Op. cit.*

30 Arteaga Martín, F. (2013). La defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la defensa en España. *Real Instituto Elcano*. 32.

31 Brattberg, E. y Valášek, T. (2019). EU Defense Cooperation: Progress Amid Transatlantic Concerns. *Carnegie*. 36, p. 11. the disruptive impact of the Brexit negotiations and the election of U.S. President Donald Trump, demands for deeper European Union (EU

interpretarla<sup>32</sup> infiriendo lógicamente los requisitos de capacidades, y acabar determinando la estructura de fuerzas más adecuada.

En definitiva, lo doméstico y lo externo son *inputs* en los procesos de la «política de defensa» nacional. Entre las tareas de esta política, está la de definir un LoA que permita iniciar un método de implementación para responder al problema que se plantea como riesgo estratégico. Esta materialización metódica nos acerca al concepto de «planeamiento de la defensa», que implementa parte de la citada política, y que parte de la suficiente definición de la ambición política para inferir los requisitos de las capacidades a obtener, y decidir sobre el diseño de la estructura de fuerzas.

### ¿A qué nos referimos con «Proceso de Planeamiento de la Defensa»?

Gray concibe el «planeamiento de la defensa» como la preparación intencionada y continua para la defensa de una política en el corto, medio y largo plazo. Se encuentra a caballo entre la formulación y la implementación de la «política de defensa». La política es, y debe ser, determinante a la hora de establecer el proceso que configura tal preparación<sup>33</sup>. La aproximación de Gray a *Defence Planning* es muy amplia. Kent<sup>34</sup> centra más el foco, al referirse al marco del «planeamiento de la defensa» como sigue:

«Está guiado por las decisiones y asesoramientos de Gobierno de alto nivel, tales como la estrategia de seguridad y las limitaciones presupuestarias, correspondiendo a los componentes del Ministerio de Defensa la responsabilidad de organizar, equipar, entrenar, mejorar y apoyar las fuerzas militares bajo su mando para proporcionar capacidades operativas que apoyen la estrategia militar seleccionada. En el planeamiento de la estructura de estas fuerzas, los componentes del Ministerio de Defensa deben enlazar claramente los programas de adquisición de sistemas y equipos al incremento de la seguridad estratégica».

El «planeamiento de la defensa» es básicamente la segunda de las tareas fundamentales de la «política de defensa» tal como Tagarev la concibe: la definición de los medios que permitan a la nación defenderse efectivamente contra las amenazas y desafíos futuros. Ese enfoque coincide básicamente con lo que se entiende en la doctrina conjunta española<sup>35</sup>, lo relacionado con la definición de capacidades y también con el diseño de la fuerza es materia del «proceso de planeamiento de la defensa».

---

32 Frühling, S. (2014). *Op. cit.*, p. 12.

33 Gray, C.S. (2014). *Op. cit.*

34 Kent, G.A. (1989). *Op. cit.*, p. 3.

35 EMAD (2018). *Op. cit.*, p. 52. La segunda tarea de Tagarev implicaría el «planeamiento de fuerzas» (dentro del planeamiento militar), y otros planeamientos no estrictamente militares (para el caso español) tales como el planeamiento de recursos (financieros, materiales y humanos).

El proceso está inevitablemente condicionado por las limitaciones presupuestarias, factor clave en la viabilidad de los distintos programas de obtención de capacidades que permiten a las Fuerzas Armadas (FAS) realizar la «defensa militar», como parte de la «defensa nacional», que a su vez está imbricada en la «seguridad nacional»<sup>36</sup>.

Gray<sup>37</sup> se refiere a la integridad *ad intra* para referirse a que el presupuesto nacional ha de atender a todas las necesidades internas del país, y a la integridad *ad extra*, en alusión a que la inversión sea capaz de dar respuesta a las necesidades que proceden de fuera. Para estimar cuánta disuasión es necesaria y suficiente, se ha de partir de hipótesis de planeamiento, y confirmar regularmente que tales premisas siguen siendo válidas para el futuro.

En la introducción, Caperucita se refería a la «escopeta oxidada» del cazador. En 2018, el JEMAD español en el Congreso describía un «estado indeseable de falta de operatividad de sus materiales»<sup>38</sup>. Actualmente, el Ministerio de Defensa español se afana en modernizar sus FAS en un escenario de crisis económica<sup>39</sup>. Estimar cuánto poder militar es suficiente para disuadir, según a quién, es clave. Saber cuánto es necesario invertir es igualmente relevante, y aún lo es más priorizar en qué capacidades. La cuestión de «cuánto gastar para hacer qué» no solo importa para el «planeamiento de la defensa», sino también para otras políticas públicas.

Gastar más no implica contar con mejores capacidades<sup>40</sup>. Es necesario definir las capacidades esenciales en un contexto caracterizado por los avances tecnológicos, es clave conseguirlas con eficiencia económica y en el menor tiempo posible. La necesaria adaptación puede implicar evolución organizativa, afectar a la forma de decidir en las organizaciones, y disminuir burocracias ineficientes en los procesos. El pragmatismo puede, en ocasiones, chocar con la tradición y causar fricciones no deseadas ante el cambio necesario.

El «riesgo futuro» es la principal preocupación del «planeamiento de la defensa». Se parte de una situación de «riesgo operativo» actual, el que probabilísticamente se considera en caso de usar las fuerzas actuales en operaciones contra una amenaza concreta en el corto plazo. Dicho riesgo ha de ser aceptable en términos de costes

---

36 Martín Ballesteros, M.A. (2016). En busca de una estrategia de seguridad nacional. *Ministerio de Defensa*. 323.

37 Gray (2014). *Op. cit.*, p. 22.

38 Diario de sesiones del Congreso de Diputados. Comisión de Defensa de 16 de abril de 2018. Comparecencia del JEMAD GE Alejandro. [Consulta: 12 de enero de 2021]. Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-482.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-482.PDF)

39 Colom Piella, G. (2021). From Transformation to Adaptation: Analysing the Spanish Military Change (2004–2020). *Defence Studies*. 20.

40 Frank, L. (2020). New Times for Military Professionalism: Rethinking Core Competencies and Dynamic Capabilities. En *Rethinking Military Professionalism for the Changing Armed Forces*. Springer. Pp. 63-82.

estratégicos, humanos, materiales y financieros. A partir del «riesgo operativo» a corto plazo, y de los escenarios planteados a medio y largo plazo, se trata de identificar el «riesgo futuro».

Al «qué queremos ser capaces de hacer militarmente», en lo político-estratégico, se responde parcialmente con los «conceptos estratégicos»; en lo militar, también con los «conceptos operativos». A partir del desarrollo de nuevos «conceptos operativos» se puede orientar la inversión en nuevas capacidades. A partir de estos conceptos se definen las tareas o cometidos operativos fundamentales, lo que Tagarev define como la *mission essential task list*<sup>41</sup>, y de estas tareas se deducen los nuevos «requisitos» operativos de las capacidades, nuevas o existentes. Tales conceptos requieren de experimentación antes de decidir sus implicaciones para la obtención de capacidades. Innovar y experimentar es necesario para poder disuadir o vencer a los posibles desafíos militares<sup>42</sup> en el entorno operativo futuro.

A los dominios de operaciones tradicionales por tierra, mar y aire, se unen ahora el ciberespacio, el espacio ultraterrestre, y hasta el ámbito cognitivo. En febrero de 2014, lo híbrido tomó actualidad con el despliegue de los soldados rusos sin insignias en Crimea<sup>43</sup>. La zona gris<sup>44</sup> también puede referirse a un marco ambiguo entre la cooperación y la competición a nivel político-estratégico; en lo militar, el gris caracteriza las operaciones en un entorno híbrido<sup>45</sup> de límites difusos, donde los instrumentos convencionales coercitivos actúan abiertamente junto a otros encubiertos.

En España se sufrieron sendos ataques cibernéticos en marzo y junio de 2021. El primero contra el Servicio Público de Empleo Estatal, el segundo contra el Ministerio de Trabajo y Economía Social. Existen actores capaces de afectar nuestra seguridad, y que pueden actuar en el continuo de paz, crisis o guerra. La actuación de grupos criminales en posible colusión con ciertos estados<sup>46</sup> dificulta la atribución.

Los nuevos riesgos y amenazas pueden influir en las decisiones sobre las capacidades fundamentales en las que invertir. Definir los requisitos de las capacidades que serán

41 Tagarev, T. (2006). *Op. cit.*, p. 28.

42 US Department of Defence (2003). Transformation Planning Guidance. *Homeland Security Digital Library*. 34, p. 9

43 Galeotti, M (2015). Hybrid War and Little Green Men: How It Works, and How It Doesn't. *E-International Relations*, 5.

44 EMAD (2018). *Op. cit.*, pp 89-90.

45 Jordan, J. Una reinterpretación de la crisis del islote Perejil desde la perspectiva de la amenaza híbrida. *Revista General de Marina*. 218, n.º 274 Junio, pp. 941-952.

46 Ryuk apareció en agosto de 2018 y lo maneja un grupo ruso llamado Grim Spider, según la consultora CrowdStrike. [Consulta: el 12 de junio de 2021]. Disponible en: <https://elpais.com/tecnologia/2021-03-09/el-virus-de-secuestro-informatico-ryuk-principal-sospechoso-del-ciberataque-contrael-sepe.html> y <https://elpais.com/economia/2021-06-09/el-ministerio-de-trabajo-y-economia-social-sufre-un-ciberataque.html>

fundamentales es muy relevante, pero además, tales capacidades han de cuantificarse y organizarse en una estructura de fuerzas idónea a largo plazo. La entidad y diseño de las fuerzas también dependen del tipo de estrategia por el que se haya optado<sup>47</sup>. Al nivel político se pueden plantear distintas opciones de diseño del global de una fuerza sostenible, con diferentes pesos de sus componentes específicos (los tradicionales de tierra, mar o aire, u otros).

Kugler explica que cuando las fuerzas norteamericanas crecieron durante la guerra fría, todos los servicios se beneficiaron en un grado similar. Luego, cuando tocó reducir, todos los servicios se contrajeron similarmente. Afirmar que esta linealidad tendrá sentido en el futuro es incierto; las nuevas condiciones estratégicas y la transformación de la defensa podrían motivar una nueva mezcla de proporciones de fuerzas de los servicios. No solo se debe debatir la estructura interna de cada servicio (Ejércitos o Armada), sino cómo en el futuro tales estructuras se funden para que la capacidad conjunta de realizar operaciones sea la máxima<sup>48</sup>, considerando también las capacidades civiles.

En el ciberespacio, merece mención el ejemplo británico. En su Centro Nacional de Seguridad Cibernética, creado en 2016, trabajan civiles y militares desde tiempo de paz<sup>49</sup>. En España, la organización militar<sup>50</sup> contempla el «Mando Conjunto del Ciberespacio» (MCCE), para planear, dirigir, y controlar las acciones. Este nuevo organismo de la estructura operativa no implica un servicio nuevo en la estructura orgánica de tierra, mar y aire. Los servicios desarrollan capacidades cibernéticas específicas conforme a los requisitos establecidos por el MCCE<sup>51</sup>. En el espacio ultraterrestre, Francia y España han confiado tales operaciones al Ejército del Aire<sup>52</sup>.

Cualesquiera que sean las decisiones, es clave asegurar la coherencia. La coherencia *top-down* del planeamiento impone una correcta incardinación en su contexto. En concreto, con los objetivos que la ESN establezca para el instrumento militar, y con los objetivos y formas de actuación que se detallen en la estrategia militar. Los medios con los que se cuente en el medio y largo plazo han de ser congruentes con los conceptos estratégicos propios del nivel político y con los conceptos operativos resultantes de la innovación militar. Existirá coherencia *top-down* en la medida que las capacidades sean suficientes para poder materializar el LoA establecido por las autoridades políticas.

---

47 Posen, B.R. y Ross, A.L. (1996). *Competing Visions for U.S. Grand Strategy*, International Security. *Naval War College Press*. Vol 21.3, 49, p. xxi.

48 Kugler, R.L. (2006). *Policy Analysis In National Security Affairs: New Methods for a New Era*. *National Defense University, Center for Technology and National Security Policy*. Pp. 275-276.

49 [Consulta: el 20 de julio de 2021]. <https://www.ncsc.gov.uk/>

50 Organización de las FAS. Orden DEF/710/2020, *BOE* n.º 204 de 28 julio 2020.

51 [Consulta: el 20 de julio de 2021]. <https://emad.defensa.gob.es/unidades/mcce/>

52 Aznar Fernández-Montesinos, F. (2021). *El espacio exterior, una nueva dimensión de la seguridad*. *IEEE*. 10, pp. 174-187, p.13.

La coherencia *bottom-up* del planeamiento se refiere a la posibilidad de incorporar las oportunidades tecnológicas y del mercado a la obtención de capacidades, con la flexibilidad y agilidad suficientes, siempre que encajen en los conceptos operativos y en la lógica estratégica de *means, ways, ends*. En ambos enfoques coherentes se ha de considerar la limitación presupuestaria<sup>53</sup>.

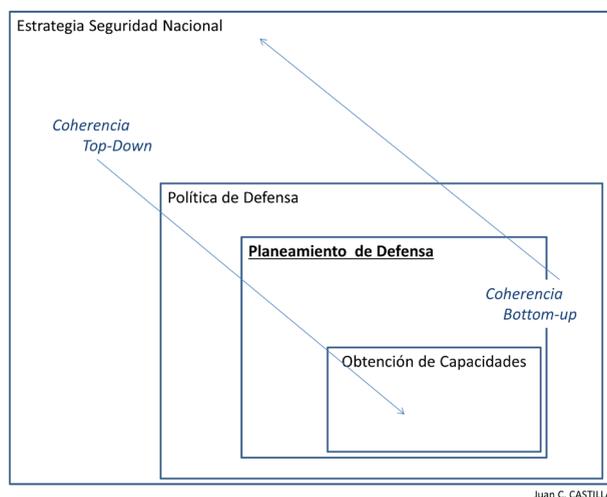


Figura 2. El contexto del planeamiento de la defensa. Elaboración propia

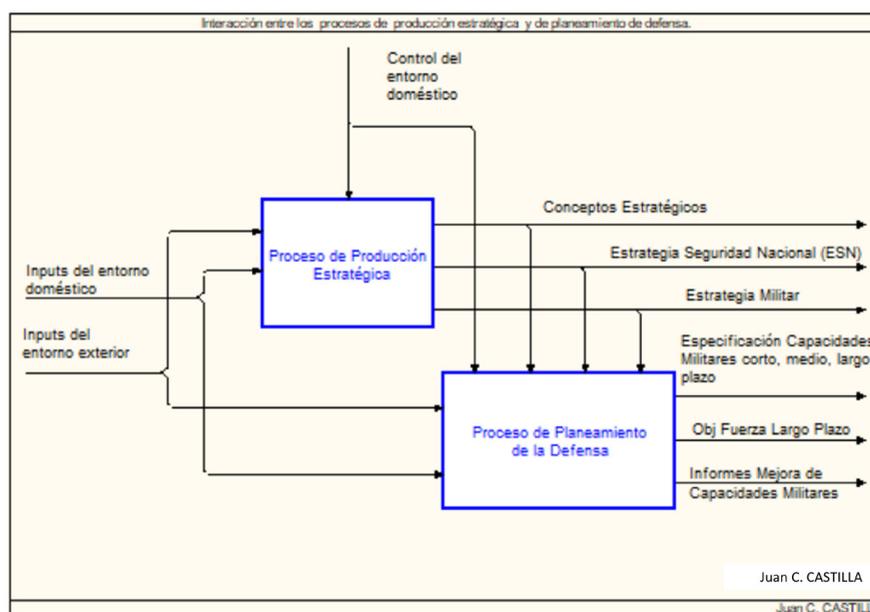


Figura 3. Interacción entre los procesos de producción de estrategia y el de planeamiento de la defensa. Elaboración propia

Todo objeto de planificación pública exige de un método. En los siglos XX y XXI, cabe identificar varios tipos básicos de «planeamiento de la defensa», que se distinguen en función del nivel de conocimiento sobre las amenazas y riesgos, los escenarios que se usan para inferir los requisitos para las capacidades, y los tipos de inferencias lógicas que se aplican. Sobre esto se elabora a continuación.

53 Garbers, F., et al. (2020). Performance Management in Defence Organisations. NATO STO. 186.

## Sobre escenarios y tipos básicos de planeamiento de la defensa

Geografía<sup>54</sup> y realismo son dos de los factores clave a considerar en la definición de los escenarios sobre conflictos hipotéticos, a partir de los que definir las capacidades necesarias, pero no son los únicos.

La evaluación de los resultados del proceso puede evidenciar, a posteriori, la falsedad de algunas hipótesis de las que se partía, y llevarnos a acciones correctoras. El *assumption-based planning* (ABP) se aplica con mayor facilidad para identificar amenazas y vulnerabilidades que para oportunidades. En cierta forma sirve para tratar de evitar sorpresas tipo «cisne negro»<sup>55</sup>. Cuando se descarta de entrada «lo imposible»<sup>56</sup>, el resultado puede resultar desastroso<sup>57</sup>.

### *Sobre las características de los escenarios y su posible impacto*

Los escenarios de planeamiento se plantean para el corto, medio y largo plazo. Según el espacio tiempo varía la certidumbre a la hora de inferir requisitos para las capacidades necesarias.

No es igual plantear un enfrentamiento hoy, entre los EE. UU. y Rusia o China, y tomar decisiones, que enfocar el problema para dentro de diez o veinte años, y decidir sobre la estructura de fuerzas necesaria.

Larson<sup>58</sup> estudió los escenarios usados en EE. UU. entre 1945 y 2016. Este autor evalúa el posible impacto de las decisiones que resultan del planeamiento en función de dos variables: el horizonte temporal de los escenarios, y el conocimiento sobre la amenaza. Así, para escenarios situados temporalmente en un plazo de 5 a 7 años, las implicaciones para el planeamiento son moderadas, pudiendo afectar aproximadamente a entre el 10 y el 20 por ciento de la estructura de fuerzas. A medida que se usan escenarios más futuros, mayor proporción de la estructura de fuerzas puede afectarse.

Existe una correlación entre el tiempo y el conocimiento de la amenaza. Mientras mayor es el horizonte temporal de los escenarios, el planeamiento se suele basar menos

---

54 Kaplan, R.D. (2018). *La venganza de la geografía: cómo los mapas condicionan el destino de las naciones*. Barcelona: RBA.

55 Taleb, N.N. (2007). *The Black swan: the impact of the highly improbable*. Random House. 366.

56 Dewar, J.A., et al. (1993). *Assumption-Based Planning. A Planning Tool for Very Uncertain Times*. Rand Corporation, 88. Dewar, J.A. (2002). *Assumption-Based Planning: A Tool for Reducing Avoidable Surprises*. RAND Studies in Policy Analysis. Cambridge University Press. 238.

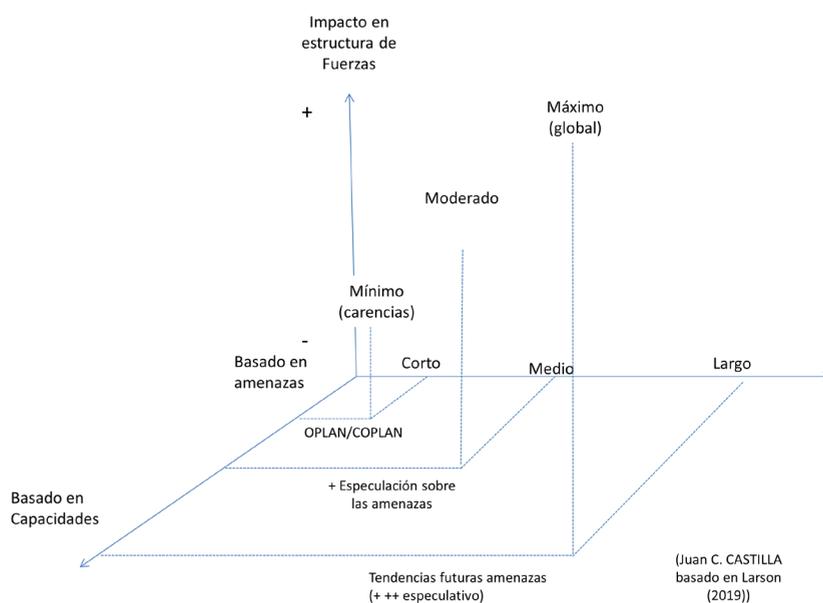
57 Millet, A.R. y Murray, W. (2007). *Military Innovation In The Interwar Period*. Cambridge University Press. 435.

58 Larson, E.V. (2019). *Force Planning Scenarios, 1945–2016*. Rand Corporation. 326.

en el conocimiento concreto de la amenaza (es menos *threat-based*), es necesariamente más especulativo, por lo que tiende a referirse más genéricamente a posibles capacidades (es más *capability-based*). Las decisiones sobre la estructura de fuerzas basadas en la obtención de capacidades genéricas pueden tener más impacto en la estructura, que las decisiones basadas en un conocimiento concreto de la amenaza.

Es difícil pensar que un proceso sea puramente basado en capacidades, con escenarios a muy corto plazo, y centrado únicamente en conseguir los medios suficientes para asegurar que se pueden realizar los planes operativos existentes en la actualidad. Así difícilmente se podría aspirar a contar con unas FAS preparadas para el futuro. Idealmente, las directrices políticas deberían orientar la concepción de los escenarios, tanto en lo relativo a amenazas como al espacio tiempo.

Más allá de cómo se autocalifique un proceso de planeamiento (*threat based* o *capability based*, etc), la especificación de los escenarios tiene su importancia como indicador de lo que se pretende realmente con el planeamiento.



Horizonte temporal de los escenarios según Larson (2019) (elaboración propia)

Figura 4. Escenarios de planeamiento e impacto en la estructura de fuerzas

### Sobre los tipos de razonamiento lógico para inferir capacidades

Según el tipo básico de planeamiento, predomina una cierta forma de obtener inferencias de los escenarios, siendo la deducción y la abducción las más utilizadas, aunque en algunos casos también se usa la inducción<sup>59</sup>.

59 Frühling, S. (2014). *Op. cit.*, pp. 27-29.

Las inferencias lógicas relacionan los eventos o casos provocados, las reglas que actúan en el devenir de los casos, y los resultados observados o previsibles. A mayor certidumbre sobre los riesgos y amenazas, la deducción es más posible. A mayor incertidumbre, procede aplicar más la abducción. En línea con Cruces<sup>60</sup>, a continuación se resumen estas formas de inferir.

La *deducción* ofrece conclusiones válidas o inválidas, ofrece certeza, parte de premisas ciertas sin dudas significativas sobre su validez. De verdades o reglas generales se deducen verdades particulares. La conclusión es válida en función de que lo sean o no sus premisas. Se puede razonar así cuando se conoce bien al adversario, se conoce su formulación política, su doctrina, sus medios y procedimientos, etc.

La *inducción* no ofrece una conclusión válida o inválida, tan solo estimaciones acordes con el grado de verosimilitud o probabilidad que se aporta a las premisas. Con la inducción se infieren verdades generales o reglas con cierta probabilidad, a partir de verdades o casos y resultados particulares. No obstante, al menos ofrece un fundamento para lo que se pueda concluir, en función de la probabilidad de las premisas.

La *abducción* parte de describir los resultados provocados por un acto, le sigue el establecimiento de premisas que parecen correctas con cierta probabilidad, y se concluye aportando una hipótesis explicativa sobre la regla de actuación, las posibles razones o motivos del hecho. A veces se le denomina conjetura, la abducción ofrece una explicación de lo que a primera vista parece lo más probable. En el «planeamiento de la defensa» se puede acudir a este tipo de razonamiento cuando no hay una información de detalle sobre el futuro adversario.

Una de las características distintivas de los tipos básicos de planeamiento es el modo de lógica inferencial que impera.

### *Sobre los cuatro tipos básicos de «planeamiento de la defensa»*

Las características que distinguen los marcos básicos de planeamiento son:

- a) La declaración explícita o no de un adversario como amenaza.
- b) Lo relativo a la valoración y evaluación de riesgos. Importa el nivel de conocimiento sobre las amenazas (capacidades e intenciones), el nivel de certitud sobre los riesgos (la valoración objetiva de la probabilidad de los eventos, el impacto de sus consecuencias, y su evaluación subjetiva), y conocer sobre la variedad y posible concurrencia de las contingencias principales.
- c) El tipo de razonamiento de inferencias que se usa principalmente para establecer los requisitos de capacidades y decidir la estructura de fuerzas.

---

60 [Consulta: el 20 de julio de 2021]. [http://kali.azc.uam.mx/clc/o3\\_docencia/licenciatura/log\\_simb/Ra\\_LoSim\\_D\\_I\\_A.pdf](http://kali.azc.uam.mx/clc/o3_docencia/licenciatura/log_simb/Ra_LoSim_D_I_A.pdf)

- d) El uso que se hace de los escenarios de planeamiento basados en hipótesis: cantidad y variedad de tipos, importancia de la geografía y el horizonte temporal<sup>61</sup>.

En base a la práctica de planeamiento en los siglos XX y XXI, <sup>62</sup> se pueden distinguir cuatro tipos básicos:

- e) El «planeamiento de movilización» (*Mobilization Planning*) ante la prospectiva de una posible amenaza futura.
- f) El «basado en la amenaza» conocida (*net assessment planning* o *threat based planning*).
- g) El «planeamiento de portfolio» (*Portfolio Planning*)<sup>63</sup>, aplicable para casos de concurrencia de varios riesgos conocidos.
- h) El «planeamiento basado en capacidades o por tareas» (*capability based planning* o *task based planning*) aplicable a un entorno en el que prima lo desconocido sobre el posible adversario y su proceder, y la incertidumbre es máxima sobre las futuras capacidades de las posibles amenazas o riesgos.

Los más opuestos entre sí, son el *threat based* en el que prima el razonamiento deductivo<sup>64</sup> y el *capability based* en el que principalmente se aplica la abducción.

**TABLA I. LOS CUATRO TIPOS BÁSICOS DE «PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA»**

	<i>Mobilization Planning</i>	<i>Threat Based/ Net Assessment</i>	<i>Portfolio Planning</i>	<i>Capability Based Planning Task-Based Planning</i>
<b>Amenaza explícita declarada (adversario)</b>	No existe riesgo identificado en el presente, pero se presuponen uno o varios adversarios futuros conocidos.	Suele declararse el adversario (1); aunque el enfoque es posible sin hacerlo. (2)	Existen varios riesgos o amenazas.	No se declaran amenazas explícitas, además puede que no se conozcan suficientemente.
<b>Valoración y evaluación de riesgos</b> a. Nivel de conocimientos sobre probabilidad e impacto. b. Simultaneidad o no de amenazas y riesgos	La probabilidad del riesgo actual no es significativa. Se presupone un tiempo de reacción largo para el uso de la fuerza (meses o años). Se desconocen detalles sobre capacidades y conceptos operativos del posible adversario en el futuro. La prospectiva debe analizar posibles tendencias que puedan aumentar el impacto del riesgo de enfrentamiento futuro. La prudencia aconseja tomar unas medidas mínimas por si la amenaza sorprende en el corto plazo. La cantidad de fuerza necesaria es una gran incógnita, porque depende del desarrollo del posible adversario.	Los eventos de riesgo se deducen de la intención de la amenaza (supuesta o conocida), se presupone un riesgo muy probable, y la certitud sobre el impacto depende del control que se puede hacer sobre la escalada.	Se ha de considerar que varios riesgos puedan materializarse simultáneamente o no. La priorización de riesgos puede ser sensible políticamente, especialmente si se identifica que la fuerza necesaria requiere más recursos que los previstos. Nivel de operatividad para el combate («readiness») resulta exigente, con tiempos de reacción cortos.	Existen dificultades para conocer especificidades sobre los riesgos y amenazas presentes, se especula sobre las futuras.

61 Larson, E.V. (2019). *Op. cit.*

62 Bartlett, H. y Somes, T. (1995). *Op. cit.*

63 «De cartera» en la traducción de Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, J.E. (2007). *Op. cit.*

64 Sobre pensamiento hipotético deductivo, véase Habernas, J.(1992). *Conocimiento e interés*. Universitat de Valencia. (Original de 1968). Sobre la aplicación del pensamiento deductivo a la estrategia, véase Frischknecht, F, Lanzarini, M.S.T. y Alonso Rodolfo J. (1994). *Lógica, teoría y práctica de la estrategia. Escuela de Guerra Naval*. Buenos Aires.

<b>Tipo de inferencias predominantes</b> (Deducción, inducción, abducción)	Predomina la <i>abducción</i> , al no haber información de detalle del futuro adversario.	Predomina la <i>deducción</i> , basada en información detallada sobre el adversario.	Los riesgos son suficientemente conocidos, como para <i>deducir</i> requisitos tal como se hace en el <i>Threat Based Planning</i> para cada riesgo concreto; pero, la decisión final sobre el global de capacidades y diseño de la fuerza es producto principalmente del razonamiento <i>inductivo</i> . El razonamiento <i>abductivo</i> toma tanto más peso cuanto mayor es la indeterminación sobre el riesgo, y el plazo de tiempo considerado.	Predomina la <i>abducción</i> .
<b>Escenarios de planeamiento</b> a. Cantidad y variedad de tipos de escenarios (reducida/ amplia) b. Ligados a la geografía o genéricos. c. Horizonte temporal (corto, medio, largo plazo)	Cabe plantearse la simultaneidad de escenarios, tantos como posibles adversarios se presupongan. (i) En los escenarios se incluye una geografía concreta, de la que se derivan requisitos específicos (obstáculos, proyección de fuerzas o de fuegos, esfuerzos logísticos, etc). Se sitúan preferentemente en el largo plazo, aunque no se puede descartar el medio plazo o corto plazo.	Los escenarios de planeamiento son reducidos, conforme a las hipótesis de actuación de la amenaza que se presuponen, y suelen estar ligados estrechamente a la geografía. Predomina el corto plazo.	La cantidad y variedad de tipos de escenarios es mayor que en <i>threat-based</i> , dependiendo del número y de riesgos concretos identificados, y su priorización. Se incluyen asimismo escenarios más genéricos para operaciones o contingencias tipo. Hay escenarios ligados a la geografía, y otros no, ambos parten de hipótesis de planeamiento concretas. Se plantean en el corto o medio plazo.	Las características de los escenarios de planeamiento se relacionan principalmente con los conceptos operativos que se desarrollen, y dependiendo de estos también su posible geografía. A mayor horizonte temporal en los escenarios, mayor probabilidad de afectación de la estructura de fuerzas. Ante todo, se tiende a mantener la flexibilidad de la estructura de fuerzas.
<b>Observaciones.</b>	1. Predominó en el periodo entre guerras mundiales, los EE. UU. suponían escenarios y elaboraban planes de guerra contra el enemigo rojo (Reino Unido), el naranja (Japón), etc. 2. Permite desarrollar opciones para el desarrollo de capacidades y diseño de la fuerza, con una primera fase de inversión en el corto plazo en I+D+i, y una segunda fase posterior en la que se determinan las cantidades de materiales a obtener.	1. Típico en la Guerra Fría. 2. Véase, como ejemplo, el caso australiano de 1987 <sup>65</sup> .		

La tercera parte de este artículo trata sobre el caso particular del planeamiento en la OTAN. El ámbito internacional afecta al planeamiento de la defensa nacional. Por ejemplo para España, es relevante lo que en la Alianza se consensua en política de defensa, y en el planeamiento de defensa. Obviamente, también importa lo decidido en la UE <sup>66</sup>. Además el planeamiento en OTAN ofrece un buen ejemplo de lo tratado sobre el contexto y la importancia de un método coherente, los tipos y los escenarios de planeamiento.

### Sobre el «Proceso de Planeamiento de Defensa en OTAN (NDPP)»

En la OTAN se tratan de incardinar coherentemente los «conceptos estratégicos» decididos a nivel político, la «estrategia militar» y el «planeamiento de la defensa». Este planeamiento ha de respetar la soberanía de los países. Este afán de coherencia e integración del planeamiento a nivel nacional también se identifica en otras organizaciones internacionales, como la UE, en relación con su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y el desarrollo de iniciativas relacionadas con el planeamiento de capacidades.

65 Frühling, S. (2014). *Op. cit.*, pp. 52-60.

66 Domecq, J. (2018). Coherence and Focus on Capability Priorities: Why EDA's Role in CARD, PESCO and EDF Matters. *Real Instituto Elcano*. 6. Fiott, D., et al. (2020). *The CSDP in 2020*. EU ISS. 157. Mauro, F. (2018). *Op. cit.*

El *NATO Defence Planning Process (NDPP)* trata de capacidades no nucleares, aunque sí considera las de uso dual, como por ejemplo las de ciertos cazabombarderos (*dual-capable aircraft, DCA*)<sup>67</sup>.

El NDPP formula lo que es necesario disponer para responder ante escenarios de planeamiento relacionados con planes operativos concretos, y también con otros escenarios meramente hipotéticos. Se revisan las capacidades y fuerzas disponibles hoy, y se trata de mejorarlas en el futuro, con la vista puesta en el corto, medio y largo plazo.

Los EE. UU. influyen enormemente en la dinámica interna de la política de defensa en la OTAN, en el desarrollo de los conceptos estratégicos y operativos, y en el NDPP. El proceso, estructurado en cinco pasos, busca verificar que en los inventarios nacionales estén las capacidades convencionales que la Alianza necesita ahora y en el futuro.

El paso 1 es el establecimiento de la «guía política» (PG en inglés) incluido el «nivel de ambición». El paso 2 es la determinación de los «requisitos mínimos de capacidades» (*Minimum Capability Requirements, MCR*). El paso 3 consiste en distribuir y asignar los objetivos de capacidades (*Capability Targets*). El paso 4 es una actividad continua consistente en facilitar la implementación, la obtención de capacidades asegurando estándares, por ejemplo los relacionados con la interoperabilidad. El paso 5 es la revisión de resultados, incluyendo informes sobre cada país. Mientras que los tres primeros pasos se repiten cada cuatro años, el paso 5 se produce cada dos.

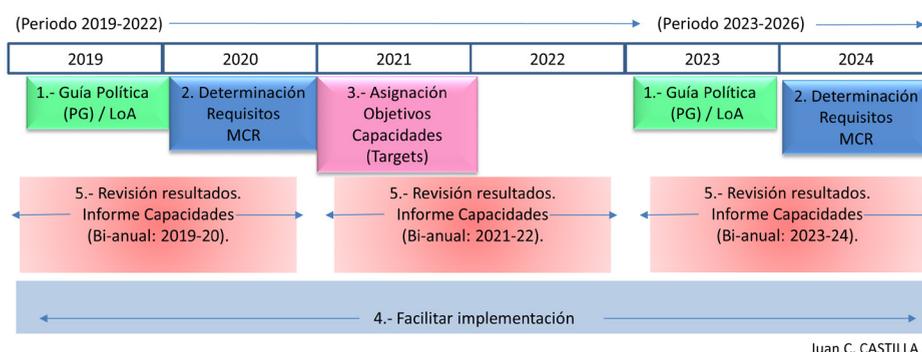


Figura 5. NDPP en el tiempo. Elaboración propia

En relación con el planeamiento, el «concepto estratégico» es para la OTAN, lo que la ESN es para un país. Las capacidades y fuerzas resultantes han de ser suficientes para realizar las tres tareas fundamentales del *Strategic Concept* de 2010: la seguridad colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa.

Las autoridades políticas aliadas acuerdan las tareas permanentes que el instrumento militar debe poder realizar, y el LoA, que expresa la naturaleza, escala, y número de las operaciones conjuntas de distinta entidad que la OTAN debería poder

67 Heinrich, B. y Mölling, C. (2020). *Germany's Role in NATO's Nuclear Sharing. DGAP Policy Brief*. n.º 4, 8.

acometer. Se articula en número y modelo de «operaciones conjuntas principales plus» (*Major Joint Operation Plus, MJO+*)<sup>68</sup>, «operaciones conjuntas principales» (*Major Joint Operations, MJO*)<sup>69</sup>, y operaciones conjuntas de menor escala (*Small Joint Operations, SJO*)<sup>70</sup>. Estas operaciones tipo pueden llevarse a cabo simultánea o alternativamente, durante periodos de tiempo que se especifican, y en determinadas circunstancias geográficas y de permisividad del entorno. Básicamente, el LoA actual implica poder asegurar la defensa colectiva (MJO+), o desarrollar simultáneamente 2 MJO y 6 SMO<sup>71</sup>.

Es prematuro especular sobre cómo los trabajos derivados del documento *NATO 2030*<sup>72</sup>, y en concreto los del nuevo «concepto estratégico» que se pretende acordar en 2022 en Madrid<sup>73</sup>, influirán en posibles cambios de la «guía política» y del LoA de 2023, pero la intención inicial es un reforzamiento político y militar, mejorando las capacidades militares y la resiliencia de las sociedades<sup>74</sup>.

En base a las directrices procedentes de las autoridades políticas, los mandos estratégicos, *Allied Command Operations* (ACO) y *Allied Command Transformation* (ACT) usan distintos escenarios de planeamiento para inferir el MCR, que es suficiente para para poder cumplir con lo que la PG establece.

Definidas las capacidades necesarias, se distribuyen los «objetivos de capacidades» (*Capability Targets, CT*) entre los aliados, atendiendo al reparto justo de la carga<sup>75</sup>. Algunos CT se adquieren mediante financiación común aliada, el resto (la gran parte) corre por cuenta de los países. Los CT se asignan, negocian y aceptan, para que cada país los incorpore en su planeamiento nacional. En el proceso, las autoridades aliadas van informando a las naciones, y hay una continua interacción entre las autoridades políticas y las militares, entre Bruselas y las capitales.

68 lindley-French, J. (2018). Adapting NATO to an Unpredictable and Fast-Changing World. *Romanian Military Thinking*. 1-2, 226-31, p. 228.

69 Grenda, B. (2018). Increasing Operational Capabilities of Nato in the Face of Modern Challenges and Threats. *Security and Defence Quarterly*. 20.3, pp 3-17, p. 7.

70 Fleischer, P. (2015). NATO Defence Planning Process. Implications for defence posture. *Securitologia*. Pp. 103-114, p. 107.

71 García Arnáiz, F.J. (2017). La estructura de mando de la Alianza Atlántica. En *OTAN: presente y futuro*. Ministerio de Defensa. Pp. 51-82, p. 58.

72 *NATO 2030: United for a New Era*. NATO, 2020.

73 [Consulta: el 29 de julio de 2021]. <https://elpais.com/espana/2021-06-13/la-nueva-estrategia-de-la-otan-se-aprobara-en-la-cumbre-de-madrid-2022.html>

74 fernández-Palacios, M. (embajador). (2021). Una nueva Alianza para unos nuevos tiempos. *Revista Española de Defensa*. Jul-Ago, 12-13.

75 Olson, M. (1971). *Op. cit.*, pp. 27-36. Olson se refiere al *reparto justo de la carga* o coste en los grupos pequeños, siendo la forma «correcta» aquella en la que el coste será repartido en forma proporcional a los beneficios, en estos grupos la provisión del bien colectivo no suele ser óptima y la distribución de la carga será altamente arbitraria.

Cada cuatro años se definen las capacidades y fuerzas convencionales a obtener en los inventarios nacionales para un horizonte temporal que se concibe como corto (0-6 años), medio (7 a 19 años) y largo plazo (a partir de 20 años adelante)<sup>76,77</sup>. Cada dos años se verifican los progresos.

La OTAN espera que los aliados cumplan con los compromisos derivados del NDPP. No obstante, cada nación define soberanamente sus necesidades y prioridades en el desarrollo de capacidades, conforme con sus propias opciones estratégicas, políticas, y conceptos operativos, que idealmente la Alianza busca homogeneizar o compatibilizar. El diseño de la estructura de las fuerzas de los países ha de ser el idóneo desde el punto de vista doméstico, al tiempo que se trata de responder a los requisitos aliados en los plazos marcados. Los países mantienen su soberanía a la hora de cómo formular su planeamiento e implementarlo en el tiempo, pero la coherencia de sus decisiones está sometida a la evaluación aliada.

### *Sobre la tipología del «planeamiento de la defensa» en la OTAN*

Durante la guerra fría predominó el planeamiento tipo *threat based*. En la década de los 90, el planeamiento empezó a dejar de basarse tan solo en la amenaza rusa, para configurarse de manera más genérica, basado en capacidades.

A principios del s. XX, con la especificación del *New Defence Planning Procedures* (SG(2004)0828) culminó una revisión significativa del proceso. El enfoque *capability based planning* tomaba mayor énfasis para identificar los requerimientos militares a partir de las valoraciones de inteligencia acordada (MC 161)<sup>78</sup>, el análisis operativo, y teniendo en cuenta lo establecido en la «guía política». A pesar de este enfoque principal, se admitía una pequeña cantidad de *threat-based planning*, para validar los resultados de la identificación de requisitos derivados del LoA.

Antes de la Cumbre de Gales de 2014, se apuntaba a dos claves para el planeamiento aliado: alargar el horizonte temporal, y a la necesidad de enlazar con las iniciativas de planeamiento en marcha en la UE<sup>79</sup>.

---

76 Schmaglowski, D. (2018). The NATO Defence Planning Process ( NDPP ): An Overview. [Consulta: el 21 de julio de 2021]. Disponible en: [https://www.dsp.dla.mil/Portals/26/Documents/Publications/Conferences/2018/2018%20International%20Standardization%20Workshop/20181030--Item3-NDPPOverview-IntlStdznWorkshop\\_Schmaglowski.pdf?ver=2018-11-06-151624-033](https://www.dsp.dla.mil/Portals/26/Documents/Publications/Conferences/2018/2018%20International%20Standardization%20Workshop/20181030--Item3-NDPPOverview-IntlStdznWorkshop_Schmaglowski.pdf?ver=2018-11-06-151624-033)

77 Wojciech, L. (2018). New Cycle of the NATO Defence Planning Process (NDPP). *Polish Institute of International Affairs*, n.º 168, 2.

78 Fleischer, P. (2015). NATO Defence Planning Process. Implications for Defence Posture. *Securitologia*, pp. 103.

79 Mattelaer, A. (2014). Preparing NATO for the Next Defence-Planning Cycle. *RUSI Journal*. 159.3, 30-35 .

La especificación actual del NDPP data de 2016. Con el documento PO(2016)0655 se consolidaba la primacía y propiedad de las autoridades políticas sobre la generalidad del proceso. Se trataba de adaptarlo aún más a las exigencias del entorno, tras los acontecimientos en Ucrania<sup>80</sup>.

El PO(2016)0655 califica el proceso como *threat/risk informed, capability-based*. Es decir, está informado por las amenazas y riesgos, pero está basado en capacidades. Este enfoque es muy flexible, no exige una declaración explícita de un posible oponente como amenaza, lo que no excluye que en la inferencia de requisitos de capacidades se pueda adoptar un enfoque propio del *threat based planning*, si hay suficiente conocimiento de las amenazas o los riesgos<sup>81</sup>.

En la PG se especifican aspectos sobre los distintos escenarios de planeamiento que se han de considerar para inferir los requisitos mínimos de capacidades. Por otro lado, algunas publicaciones permiten aproximarnos al entendimiento que la Alianza tiene sobre el futuro entorno operativo, sobre la importancia concedida a la geografía, y sobre las directrices para los escenarios de planeamiento.

«*Dos conceptos clave informan la nueva estrategia militar: el enfoque de todo el teatro y la escalada horizontal, ambos vinculados en gran medida a la estrategia general de la OTAN de disuasión por castigo. El enfoque de todo el teatro es la respuesta militar de la OTAN a la complejidad de la geografía de la OTAN: es decir, que la OTAN no dividirá su planeamiento y fuerzas a nivel regional, sino que insiste en tener un enfoque integrado y sin fisuras de la defensa y la disuasión en el área euroatlántica. La OTAN respondió inicialmente a Rusia elaborando planes de respuesta graduada (GRP) que estaban compartimentados geográficamente, cubriendo segmentos de la frontera de la OTAN desde el Atlántico Norte a través de Europa Central hasta el Mediterráneo Oriental*»<sup>82</sup>.

En el segundo paso del NDPP, las autoridades militares comprueban que el conjunto de mínimo de capacidades requeridas (*Minimum Capability Requirements, MCR*) es suficiente para una serie de escenarios genéricos (*stress-testing*) sobre los que se aplica la abducción, y se comprueba (*crosschecking*) que también bastan para la ejecución de los planes de operaciones existentes, los planes avanzados, en cualquiera de sus categorías (*Standing Defence Plan, Contingency Plan, Generic Contingency Plan, Graduated Response Plan*)<sup>83</sup>. En algunos de estos escenarios, cabe anticipar que la geografía es un

80 Fleischer, P. *Op cit*,

81 Frühling, S. (2014). *Op. cit.*, p. 32.

82 Rynning, S. (2021). Deterrence Rediscovered: NATO and Russia.» en «Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice Century. *Netherlands Annual Review of Military Studies*. Pp. 30-43.

83 UK MoD (2019). *Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations (UK Joint Doctrine)*, *Allied Joint Publication*. 5(A), 200, pp. 1-5; 1-7.

factor clave en la medida que se considere en tales planes, por ejemplo, en los *Graduated Response Plans* (GRP)<sup>84,85</sup>, en los que la comprobación de la suficiencia del MCR implica el razonamiento deductivo.

De todo lo anterior, se concluye que la forma de inferir requisitos está informada a partir de un conocimiento en distinto grado de las amenazas, los riesgos y los desafíos, y que la especificación del NDPP de 2016 se corresponde con el tipo básico de planeamiento de portfolio.

Por una parte, los involucrados en el proceso usan escenarios para verificar que las capacidades son suficientes en el presente. Pero por otro lado, también necesitan proyectarse hacia el futuro, para mitigar los riesgos. Se usan escenarios planteados en el presente y en el futuro para inferir requisitos cara al desarrollo de capacidades militares, y, acaso, para considerar opciones de diseño de la estructura de fuerzas propias. ¿Qué escenarios de futuro se plantean en la OTAN?

### *Sobre los posibles escenarios futuros de planeamiento*

Sobre el futuro solo caben hipótesis. A la hora de plantearse escenarios para el NDPP, podría tener relevancia lo que se publica sobre el desarrollo del *NATO Warfighting Capstone Concept* (NWCC)<sup>86</sup>. El NWCC es uno de los conceptos derivados de la *NATO Military Strategy* aprobada en 2019<sup>87</sup>.

La geografía seguirá importando, aunque la actividad en algunos dominios como el cibernético, y el ultraterrestre la trascienden. Se plantearán combinaciones de distintos niveles de actividad en los dominios de operaciones, según se esté en un escenario de baja, media o alta intensidad, con límites difusos<sup>88</sup> entre la cooperación y la competición. Estos escenarios se corresponderán con contextos de *shape*, *contest* y *warfighting*, según la forma e intensidad de las acciones del oponente en los distintos ámbitos de operaciones. Esto exigirá superar al oponente también en lo intelectual, con creatividad y liderazgo innovador, para contar con las capacidades idóneas en el futuro y superar al adversario, por ejemplo, también en la esfera de lo cognitivo.

---

84 Hodges, B. y Bugajski, J. (2020). *One Flank , One Threat - A Strategy for NATO's Eastern Flank*. *Center for European Policy Analysis*, 90, pp. 40; 46; 60.

85 NATO puts defence plan for Poland, Baltics into action, officials say. [Consulta: el 10 de marzo de 2021]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-nato-baltics-turkey-idUSKBN2432oB>

86 Sweijs, T., et al. (2020). *The NATO Warfighting Capstone Concept: Key Insights from the Global Expert Symposium Summer 2020*. *The Hague Centre for Strategic Studies*. 12.

87 Rynning, S. (2021). *Op. cit.*, pp. 40-41.

88 Sobre el entorno operativo de «límites difusos», véase EMAD (2017). *Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas (cambio I)*, p. ii.

En los escenarios de baja intensidad (*shape*), la guerra en sentido tradicional tendría menor probabilidad que la contienda cognitiva. Cabe pensar en escenarios en los que se trate solamente de ir configurando el entorno, de forma favorable a los intereses propios, de manera colaborativa con otros actores. Por ejemplo, con actividades de diplomacia de defensa en áreas de interés mutuo, y sin interferencias significativas de terceros, a los que se trata de excluir de la posible competición.

En la segunda categoría de escenarios (*contest*), no sería fácil atribuir las acciones de forma maniquea a los competidores, mientras estos se oponen en ciertos dominios de operaciones pueden colaborar en otros. Este tipo de escenarios podría estar caracterizado por el registro de actividad competitiva intensa en algunos de los dominios mientras se mantiene baja en otros.

El tercer contexto operativo tipo (*warfighting*) puede corresponderse con escenarios de guerra en el sentido tradicional, registrando actividad en alguno o en todos los dominios de operaciones, de forma transversal causando bajas en combate, en un modo de «guerra futura que aún no existe». Entre las claves de la necesaria adaptación está «el imperativo de integrar sin fisuras lo militar, pero también otros instrumentos no militares en búsqueda de la influencia»<sup>89</sup>.

En conclusión, el uso político del instrumento militar es y será aún más variado. Lo militar se puede utilizar de forma variable en múltiples y nuevos dominios, según los contextos operativos, en un entorno operativo de límites difusos entre la cooperación y la competición. Esto sin duda puede ser relevante para la estrategia militar, pero acaso también para la estrategia de seguridad nacional (ESN), afectando a la «política de defensa», y al «planeamiento de la defensa», por cuánto nos acerca al pensamiento estratégico sobre en qué contextos será necesario operar, para qué (*ends*), cómo (*ways*) y con qué medios (*means*), y a la posible aparición de nuevos conceptos operativos.

## Conclusiones

El propósito principal de este artículo era identificar el problema básico al que se enfrenta el «planeamiento de defensa», entender su contexto político y estratégico, y todo ello desde la óptica de la política pública. Además, se pretendía aportar una taxonomía básica de tipos de planeamiento, e identificar lo más relevante del proceso de planeamiento en OTAN, incluyendo algunos conceptos estratégicos relevantes, que orientarán los futuros escenarios de planeamiento.

El problema básico al que se enfrenta el «planeamiento de la defensa» es anticipar y obtener las capacidades y estructura de fuerzas necesarias para proporcionar seguridad, un *interés público puro* a proteger, ante las amenazas, riesgos y desafíos futuros. Es un proceso que se encuadra en el contexto político y estratégico.

.....

89 Swijs, T. (2020). *Op. cit.*, p. 12.

La «política de defensa» es una de las políticas públicas protectoras que tratan de proveer seguridad. Distintos actores, civiles y militares, intervienen en lo relativo a la formulación de la «política de defensa» y su implementación.

El «planeamiento de la defensa» se concibe como una de las tareas propias de la «política de defensa», que a su vez desarrolla un rol acorde a lo especificado en la «estrategia de seguridad nacional (ESN)», elemento contextual político-estratégico inmediatamente superior.

Un proceso de planeamiento correcto ha de ofrecer los resultados ambicionados por los decisores políticos, y se ha de incardinar coherentemente con los productos resultantes de la elaboración de estrategia (ESN, estrategia militar, conceptos estratégicos). La ESN también afecta a otras políticas públicas, y tiene en cuenta las condiciones del entorno interno y externo.

El «planeamiento de la defensa» se enfrenta al riesgo futuro identificado en distintos escenarios mediante un proceso sometido a método, que debe asegurar el cumplimiento del «nivel de ambición» (LoA en inglés) político. Este planeamiento trata de definir los medios que permitan al Estado defenderse efectivamente contra las amenazas y desafíos del futuro entorno operativo.

En este planeamiento, confluyen *formulación e implementación* de parte de la «política de defensa». La definición política del LoA ha de ser suficientemente clara para que se pueda traducir a requisitos de capacidades fundamentales y obtener un diseño de fuerzas óptimo. No conviene una separación total entre los actores involucrados (civiles y militares) en la formulación y los que la implementan.

Uno de los retos de este planeamiento es definir la organización de las fuerzas militares óptimas para el futuro. Se ha de partir de analizar una estructura actual e impulsar el camino hasta un objetivo de fuerzas a largo plazo, manteniendo en el tiempo la eficacia de una estructura, que a la vez ha de ser sostenible, según las previsiones de disponibilidad de recursos financieros.

Del método de planeamiento es clave la coherencia, de arriba abajo y viceversa. Se ha de conseguir una correcta incardinación *top-down* con lo que la ESN establezca como objetivos para el instrumento militar, y con los objetivos y formas de actuación que para dicho instrumento se detallen en la estrategia militar, y en los conceptos estratégicos. Este proceso también ha de permitir incorporar innovaciones tecnológicas y oportunidades del mercado con flexibilidad, respetando la coherencia *bottom-up*, desde los conceptos operativos a los estratégicos.

En el proceso de planeamiento se formula sobre los medios necesarios a disponer para responder ante escenarios de planeamiento, reales o hipotéticos, cercanos o lejanos en el tiempo. Se revisan las capacidades actuales, y se trata de decidir por anticipado el cómo mejorar el instrumento militar del futuro.

Los escenarios se plantean para el corto, medio y largo plazo. Un planeamiento que solo considere escenarios que se puedan dar en la actualidad, difícilmente puede aspirar a contar con unas Fuerzas Armadas preparadas para el futuro.

El impacto de las decisiones que se toman sobre la estructura de la fuerza varía en función de las características de los escenarios de planeamiento, en función de la concreción y conocimiento sobre las amenazas, y del espacio tiempo considerado.

La especificación de los escenarios tiene su importancia como indicador de lo que se pretende con el planeamiento. Cuanto más alejados en el tiempo se plantean tales escenarios, y menos se conozca sobre las características de la amenaza, mayor impacto cabe esperar sobre las decisiones que se tomen respecto a la estructura y diseño de la fuerza, y por tanto, mayor es la prudencia necesaria.

Según el espacio temporal de los escenarios y el conocimiento sobre las amenazas, varía la certidumbre que aportan las distintas formas de pensamiento, mediante las que se infieren los requisitos para las capacidades y fuerzas necesarias. Las formas de lógica inferencial más utilizadas son la deducción y la abducción, aunque en algunos casos también se usa la inducción.

Se identifican cuatro tipos básicos de planeamiento de la defensa que se diferencian según ciertas características: a) en función de que exista o no una declaración explícita de un adversario como amenaza; el nivel de conocimiento sobre las mismas (capacidades e intenciones) y el nivel de certitud sobre los riesgos (probabilidad e impacto); b) variedad y posible concurrencia de las contingencias que se consideran como riesgos o amenazas; c) tipo de inferencias lógicas predominante; d) uso que se hace de los escenarios de planeamiento basados en hipótesis (cantidad y variedad de tipos, la importancia de la geografía y el horizonte temporal). Son los siguientes:

- «Planeamiento de movilización» (Mobilization Planning) ante la prospectiva de una posible amenaza futura.
- «Basado en la amenaza» conocida (net assessment planning o threat based planning), en el que prima la deducción.
- «Planeamiento de portfolio» (Portfolio Planning), aplicable para casos de concurrencia de varios riesgos conocidos.
- «Planeamiento basado en capacidades o por tareas» (capability based planning o task based planning) aplicable a un entorno en el que prima lo desconocido sobre el posible adversario y su proceder, y la incertidumbre es máxima sobre las posibles amenazas o riesgos. Prima la abducción.

Como ejemplo de lo anterior, se identifica que el «Proceso de Planeamiento de la Defensa en la OTAN» (NDPP) se encuadra en la «política de defensa» aliada, y tiene como referencia superior al concepto estratégico. Se trata de asegurar la coherencia del proceso con su contexto.

Es básicamente un proceso metódico, estructurado en cinco pasos, y renovado cíclicamente cada cuatro años, mediante el que los aliados deciden las capacidades y fuerzas convencionales necesarias con las que contar en los inventarios nacionales en el corto, medio y largo plazo. Incluye el análisis del progreso de los resultados cada dos años, incluyendo informes sobre cada país.

Aunque el NDPP impone requisitos al planeamiento nacional en relación con las capacidades convencionales, los países mantienen su soberanía para decidir cómo formular su planeamiento e implementarlo en el tiempo.

Las autoridades políticas y militares aliadas interactúan, con clara preminencia de las primeras. Estas establecen un «nivel de ambición» político, en forma suficientemente clara, para que las autoridades militares puedan traducirlo en capacidades y fuerzas militares.

El NDPP se especifica como un proceso *threat/risk informed, capability-based*; es un caso de planeamiento de «portfolio».

La OTAN 2030 concibe fortalecer y adaptar el instrumento militar para responder a las amenazas y riesgos futuros. Lo militar se debe poder utilizar de forma más variada, y con mayor integración con capacidades civiles para fortalecer la resiliencia en los países.

Según el concepto *NATO Warfighting Capstone Concept* (NWCC), derivado de la estrategia militar, se plantearán combinaciones de distintos niveles de actividad en múltiples dominios de operaciones (algunos de reciente concepción), según escenarios de baja, media o alta intensidad, con límites difusos entre la cooperación y la competición. Serán escenarios en contextos de *shape, contest* y *warfighting* según la forma e intensidad de las acciones del oponente en los distintos dominios de operaciones. A partir de estos contextos y escenarios se inferirán distintos requerimientos para el desarrollo de capacidades.

*Corolario: Quien en el pasado pudo ser tu enemigo mortal, hoy puede ser tu socio cooperador en algunos asuntos, aun cuando sus intereses y valores puedan competir con los tuyos en otros ámbitos. En el futuro, en tanto coincidan intereses y valores se podrá seguir cooperando; en tanto difieran tomará auge la competición. La cooperación y la competición pueden ocurrir simultáneamente en distintos ámbitos, una postura equilibrada de disuasión y la defensa es fundamental para gestionar los riesgos, para que no se tornen en amenazas ni en conflictos.*

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, L.F. (1992). *El estudio de las políticas públicas. Antología de política pública.*

— (1992). *La hechura de las políticas. Colección Antologías de política pública. Segunda Antología.* Mexico. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvnpojns.3>

Anderson, J.E. (2011). *Public Policymaking: An Introduction, Texas A&M University,* 7th ed. Boston, Suzanne Jeans.

Arteaga Martín, F. (2013). La defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la defensa en España-Elcano. *Real Instituto Elcano*, p. 32. [Consulta: 13 mayo

- 2020]. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/elcano-policy-paper-la-defensa-que-viene](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/elcano-policy-paper-la-defensa-que-viene)
- Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, J.E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, IUGM. Madrid. [Consulta: 11 mayo 2020]. Disponible en: [www.iugm.es](http://www.iugm.es)
- Aznar Fernández-Montesinos, F. (2021). El espacio exterior, una nueva dimensión de la seguridad. *IEEE*, 10/2021, 174-87
- Bartlett, H. y Somes, T. (1995). The Art of Strategy and Force Planning. *Naval War College Review*, 48.2, 9.
- Battaglino, J. (2010). La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable». *Discutir Alfonsín*, 161-84.
- Brattberg, E. y Valášek, T. (2019). *EU Defense Cooperation: Progress Amid Transatlantic Concerns*, Carnegie.
- Bruneau, T.C. (2013). *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. London, Routledge.
- Colom Piella, G. (2011). El proceso de transformación militar en España (2004-2011). *UNISCI*, 117-31. [Consulta: 22 septiembre 2020]. Disponible en: [www.nato.int/docu/stanag](http://www.nato.int/docu/stanag)
- (2020). From Transformation to Adaptation: Analysing the Spanish Military Change (2004-2020). *Defence Studies*. Routledge, 30 noviembre, p. 20. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1851604>
- Congreso (2018). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Defensa de 16 de abril de 2018. Comparecencia del JEMAD GE Alejandro*. Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-482.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-482.PDF)
- Dewar, J.A. (2002). *Assumption-Based Planning: A Tool for Reducing Avoidable Surprises*, *RAND Studies in Policy Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/DOI:10.1017/CBO9780511606472>
- Dewar, J.A., et al. (1993). *Assumption-Based Planning. A Planning Tool for Very Uncertain Times*, *Rand Corporation*.
- Domecq, J. (2018). Coherence and Focus on Capability Priorities: Why EDA's Role in CARD, PESCO and EDF Matters. *Real Instituto Elcano*, p. 6. [Consulta: 21 junio 2020]. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/europa/ari54-2018-domecq-coherence-focus-capability-priorities-why-eda-role-card-pesco-edf-matters](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari54-2018-domecq-coherence-focus-capability-priorities-why-eda-role-card-pesco-edf-matters)
- Dunn, W.N. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*, Routledge. [Consulta: 3 diciembre 2020]. Disponible en: <https://ilib.eu/book/4974869/6175bc>

- EMAD (2017). *Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas (cambio 1)*.
- (2018). *PDC-01(A) Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas*. Publicaciones del Ministerio de Defensa.
- Fernández-Palacios, M.M. (2021). Una nueva alianza para unos nuevos tiempos. *Revista Española de Defensa*, Jul-Ago, 12–13.
- Fiott, D., et al. (2020). *The CSDP in 2020*. Bruselas, EU ISS. Disponible en: <https://doi.org/10.2815/76429>
- Fleischer, P. (2015). NATO Defence Planning Process. Implications for Defence Posture. *Securitologia*, pp. 103–114. [Consulta: 17 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=561946>
- Frank, L. (2020). New Times for Military Professionalism: Rethinking Core Competencies and Dynamic Capabilities. En *Rethinking Military Professionalism for the Changing Armed Forces*, pp. 63–82. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-45570-5\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-45570-5_5)
- Frischknecht, F., et al. (1994). *Lógica, teoría y práctica de la estrategia*. Escuela de Guerra Naval. Buenos Aires.
- Frühling, S. (2007). Managing Strategic Risk : Four Ideal Defence Planning Concepts in Theory and Practice». *Australian National University*. Australian Defence W Routledge.
- Galeotti, M. (2015). «Hybrid War» and «Little Green Men»: How It Works, and How It Doesn't. *E-International Relations*, p. 5. [Consulta:13 junio 2021]. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2015/04/16/hybrid-war-and-little-green-men-how-it-works-and-how-it-doesnt/>
- Garbers, F. et al. (2020). *Performance Management in Defence Organisations*. NATO STO, CCCXXIII. Disponible en: [www.sto.nato.int](http://www.sto.nato.int)
- Gómez Arias, R.D. (2012). Management of Public Policies: Operational Aspects. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 223–36. [Consulta: 18 noviembre 2020]. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/260772477\\_Management\\_of\\_public\\_policies\\_operational\\_aspects](https://www.researchgate.net/publication/260772477_Management_of_public_policies_operational_aspects)
- Gray, C.S. (2014). *Strategy and Defence Planning : Meeting the Challenge of Uncertainty*. Oxford University Press.
- Grenda, B. (2018). Increasing Operational Capabilities of Nato in the Face of Modern Challenges and Threats. *Security and Defence Quarterly*, 20.3, 3–17. Disponible en: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.5150>
- Habermas, J. (1992). *Conocimiento e interés*.
- Heinrich, B. y Mölling, C. (2020). Germany's Role in NATO's Nuclear Sharing. *DGAP Policy Brief*, 4, 8. [Consulta: 12 junio 2021]. Disponible en: <https://dgap.org/en/research/publications/germanys-role-natos-nuclear-sharing>

- Hodges, B. y Bugajski, J. (2020). *One Flank , One Threat - A Strategy for NATO's Eastern Flank*. Center for European Policy Analysis. Disponible en: <https://www.cepa.org/oneflank-onethreat-onepresence>
- Hogwood, B.W. y Gunn, L.A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford University Press.
- Howard, M. (1962). The Uses and Abuses of Military History. *Journal of the Royal United Services Institution*, 107.165, 4-10.
- Huntington, S.P. (1961). *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*. Columbia University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7312/hunt93234>
- Jordán, J. (2018). Una reinterpretación de la crisis del islote Perejil desde la perspectiva de la amenaza híbrida. *Revista General de Marina*, 274. Junio 2018, 941-52.
- Kaplan, R.D. (2018). *La venganza de la geografía: cómo los mapas condicionan el destino de las naciones*. Barcelona: RBA.
- Kent, G.A. (1989). *A Framework for Defense Planning, RAND's National Defense Research Institute*. RAND Corporation PP - Santa Monica, CA. Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/reports/R3721.html>
- Larson, E.V. (2019). *Force Planning Scenarios, 1945–2016, Rand Corporation*. Santa Monica CA, Library of Congress Catalogue. Disponible en: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR217321.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR217321.html)
- Lindley-French, J. (2018). Adapting NATO to an Unpredictable and Fast-Changing World. *Romanian Military Thinking*, 1–2, 226–31.
- Lloyd, R.M. *et al.* (1990). Fundamentals of Force Planning. Vol 1. Concepts. *Naval War College Press Newport, RI*, 11.008, 453.
- Lorenz, W. (2018). New Cycle of the NATO Defence Planning Process (NDPP). *Polish Institute of International Affairs*, 168, 2.
- Mattelaer, Al. (2014). Preparing NATO for the Next Defence-Planning Cycle. *RUSI Journal*, 159.3, 30–35. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03071847.2014.927995>
- Mauro, F. (2019). *EU Defence: The White Book Implementation Process*. EU Policy Department for External Relations. [Consulta: 17 mayo 2020]. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>
- (2018). *EU Defence: The White Book Implementation Process*. EU Policy Department for External Relations. Disponible en: <https://doi.org/10.2861/146500>
- Millet, A.R. y Murray, W. (2007). *Military Innovation in the Interwar Period*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- NATO (2020). *NATO 2030: United for a New Era*. NATO.
- Olmeda, J.A. (2013). Escape from Huntington's Labyrinth. Civil-Military Relations and Comparative Politics. En *The Routledge Handbook of Civil–Military Relations*. Pp. 61–76.

- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. [Consulta: 3 diciembre 2020]. Disponible en: <https://ilib.eu/book/821981/b35771>
- Perrault, C. (1657). Petit Chaperon Rouge. En *Histoires, Ou Contes Du Temps Passé, Avec Des Moralitez*. París, BNF/ Bibliothèque nationale de France. Pp. 47–56. Disponible en: [gallica.bnf.fr](http://gallica.bnf.fr)
- Pressman, J.L. y Wildavsky, A. (1984). *Implementation : How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland, University of California Press*. Berkeley, Calif., University of California Press.
- Rynning, S. (2021). Deterrence Rediscovered: NATO and Russia. En *Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice Century*, pp. 30–43.
- Samuelson, P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36.4, 387. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Schmaglowski, D. (2018). The NATO Defence Planning Process ( NDPP ): An Overview. Disponible en: [https://www.dsp.dla.mil/Portals/26/Documents/Publications/Conferences/2018/2018 International Standardization Workshop/20181030--Item3-NDPPOverview-IntlStdznWorkshop\\_Schmaglowski.pdf?ver=2018-11-06-151624-033](https://www.dsp.dla.mil/Portals/26/Documents/Publications/Conferences/2018/2018 International Standardization Workshop/20181030--Item3-NDPPOverview-IntlStdznWorkshop_Schmaglowski.pdf?ver=2018-11-06-151624-033)
- Simon, H.A. (1997). *Models of Bounded Rationality. Volume 3*. Cambridge, MIT Press.
- Sweijts, T., et al. (2020). *The NATO Warfighting Capstone Concept: Key Insights from the Global Expert Symposium Summer 2020*. The Hague Centre for Strategic Studies.
- Tagarev, T. (2006). The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Componente, Relationships (but No Algorithms). *The Quarterly Journal*, Spring-Summer, 15–36. Disponible en: [https://www.files.ethz.ch/isn/24407/QJ\\_v51\\_2006.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/24407/QJ_v51_2006.pdf)
- UK MoD (2019). *Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations (UK Joint Doctrine)*. Allied Joint Publication, 5(A). Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/allied-joint-publication-ajp-05a-allied-joint-doctrine-for-the-planning-of-operations>
- Yarger, H.R. (2020). The Strategic Appraisal: The Key to Effective Strategy. En Bartholomees J. Boone (ed.). *Volume I: Theory of War and Strategy*. Strategic Studies Institute, US Army War College. Pp. 53–66. Disponible en: [https://dde.carlisle.army.mil/LLL/DSC/readings/L10\\_yarger.pdf](https://dde.carlisle.army.mil/LLL/DSC/readings/L10_yarger.pdf)

---

*Artículo recibido: 8 de septiembre de 2021.*

*Artículo aceptado: 6 de octubre de 2021.*

---