

MÉTODO DE PLANEAMIENTO OPERATIVO A NIVEL ESTRATÉGICO. APLICACIÓN PARA ESPAÑA

Antonio Martos Almagro

Comandante del Arma de Ingenieros Especialidad fundamental

Transmisiones, Cuerpo General del Ejército de Tierra

RESUMEN

El escenario global actual, definido por la volatilidad del entorno operativo y la incertidumbre de las acciones en la “zona gris”, ha puesto en entredicho la solidez de la seguridad compartida. Una estrategia eficaz de seguridad y defensa pasa por la capacidad de un Estado para proteger su soberanía e integridad territorial de manera autónoma, transformando fines políticos en respuestas militares contundentes sin depender de validaciones externas. Este artículo analiza el método de planeamiento operativo en España en el nivel estratégico-militar y su utilidad para afrontar amenazas no compartidas. Se examina el Sistema de Planeamiento Operativo (SPO) descrito en la Directiva 03/18 del JEMAD como el mecanismo de decisión y asesoramiento militar a la dirección del Estado en caso de afrontar una crisis soberana. A través del marco de actuación que proporciona el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas de 2021 (CEFAS 21), se proponen una serie de criterios que definen las características que debe cumplir un método de planeamiento estratégico de las operaciones militares y se contrastan con el sistema nacional de planeamiento operativo, de modo que se pueda constatar si este método requiere de una adaptación en el nivel estratégico, o si reúne los requisitos para que el resultado del planeamiento estratégico sea suficientemente eficaz para afrontar una situación de crisis frente a una amenaza de forma autónoma.

PALABRAS CLAVE: Planeamiento estratégico, amenazas no compartidas, sistema de planeamiento operativo, COPD.

ABSTRACT

The current global scenario, characterised by volatility in the operational environment and uncertainty surrounding actions in the ‘grey zone’, has called into question the effectiveness of shared security. A well-designed security and defence strategy depends on a state’s ability to protect its sovereignty and territorial integrity

autonomously, translating political objectives into decisive military responses without relying on external validation. This article examines the operational planning method in Spain at the strategic-military level, analysing its capacity to address non-shared threats. It examines the Operational Planning System (SPO) described in Directive 03/18 of the Joint Chiefs of Staff (JEMAD) as the mechanism for military decision-making and advice to the State leadership in the event of a sovereign crisis. Through the framework provided by the 2021 Concept of Employment of the Armed Forces (CEFAS 21), a series of criteria are proposed that define the characteristics a strategic planning method for military operations must fulfil, and these are compared with the national operational planning system, so that it can be ascertained whether this method requires adaptation at the strategic level, or whether it meets the requirements for the outcome of strategic planning to be sufficiently effective to deal with a crisis situation in the face of a threat autonomously.

KEY WORDS: Strategic planning, non-shared threats, operative planning system, COPD.

INTRODUCCIÓN

La estrategia constituye el nexo fundamental entre la realidad de una organización y los desafíos de su entorno exterior. Javier Jordán (2021) sugiere que la estrategia puede ser entendida en términos generales como el puente que nos permite transitar de la situación presente al lugar, visión o estado final deseado donde queremos llegar. Para alcanzar este propósito, un correcto planeamiento estratégico debe «proporcionar una hoja de ruta detallada que describa cómo la organización puede pasar de su situación actual a su estado deseado» (Terán-Guerrero et al., 2023, p. 24). Desde el punto de vista de la nación como una organización, este proceso permite sincronizar de forma integral todos los recursos del Estado para asegurar la consecución de los intereses nacionales. Por tanto, el diseño de la estrategia aporta la coherencia necesaria para establecer directrices claras sobre cómo deben tomarse las decisiones que lleven a la organización a obtener los mejores resultados para su beneficio, enfrentándose a la adversidad del futuro ante la incertidumbre.

El instrumento militar no constituye un fin en sí mismo, sino un medio al servicio de la voluntad política del Estado. La estrategia militar es definida por Robert Neild como «la persecución de objetivos políticos mediante el uso o posesión de medios militares» (Neild, 1990, citado en Heuser, 2010, p. 19). Bajo esta visión, la fuerza militar actúa como el «método para traducir esos objetivos políticos en acciones militares tangibles» (Finney, 2020, p. 4). Por ello, el nivel estratégico, desde el punto de vista de la doctrina militar española, debe «establecer el modo de alcanzar los fines definidos por el nivel político-estratégico combinando los recursos disponibles en tiempo y espacio» (EMAD, 2023, p. 14). Este proceso en el que la voluntad política se traslada a la acción del poder militar garantiza que el uso de la fuerza mantenga

siempre una dirección legítima y coherente con los intereses nacionales. Esta sincronización resulta vital cuando el país debe gestionar una situación de crisis de forma soberana.

La coordinación entre el poder político y el militar enfrenta su mayor desafío ante riesgos que impactan exclusivamente en la soberanía nacional, lo que conocemos formalmente como amenazas no compartidas. El Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas de 2021 (CEFAS 21) las describe como «aquellas que son percibidas y deben ser afrontadas por España de manera autónoma» (EMAD, 2021a, p. 15). Esta particularidad genera un escenario de “soledad estratégica” para el país al quedar fuera del amparo de los tratados de defensa colectiva. Por este motivo, el Estado debe desarrollar una capacidad de defensa autónoma que asegure la libertad de acción e independencia estratégica. Esta necesidad de soberanía obliga a revisar si nuestros procesos de planeamiento y decisión están preparados para garantizar la protección de los intereses nacionales sin depender de estructuras externas.

CRITERIOS DE UN MÉTODO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

La relevancia de este estudio radica en su contribución al debate sobre la adaptación del planeamiento estratégico en un entorno de seguridad caracterizado por la incertidumbre y la competencia en la zona gris. El análisis permite verificar si los métodos vigentes, diseñados en su mayoría bajo la influencia de la defensa colectiva, poseen la robustez y autonomía necesarias para que puedan enfrentar amenazas no compartidas. Estas capacidades deben garantizar la libertad de acción cuando el Estado actúa por sí mismo en defensa de su soberanía. Por este motivo, se analizará si el método nacional requiere de una adaptación para asegurar una respuesta eficaz, coherente y soberana ante crisis autónomas complejas. Para ello, se han definido unos criterios que sirven para definir la idoneidad que posee el método de planeamiento operativo en el nivel estratégico-militar de nuestras Fuerzas Armadas para enfrentar amenazas sin apoyo externo inmediato.

RELACIÓN ENTRE EL NIVEL POLÍTICO Y EL NIVEL ESTRATÉGICO-MILITAR

El concepto de estrategia militar nace de un proceso de entendimiento entre la dirección política y el instrumento militar. Strachan (2013, p. 78) establece que la estrategia es «el producto del diálogo entre políticos y militares, y su esencia, es la armonización de ambos elementos, no la subordinación de uno al otro». Esta colaboración garantiza que el nivel estratégico-militar no actúe de forma aislada durante el conflicto. La relación entre ambos niveles asegura que la herramienta militar responda siempre a las directrices políticas. Por tanto, la fuerza militar se constituye como un instrumento coordinado para alcanzar con éxito los fines nacionales.

El poder militar, por tanto, no actúa de forma aislada dentro de la estructura del Estado. Este instrumento constituye uno de los pilares fundamentales para alcanzar los objetivos de la estrategia de Seguridad Nacional. Según explican Drew y Snow (2006, p. 20), la estrategia militar depende de su capacidad para actuar como «el arte y la ciencia de coordinar el desarrollo, despliegue y empleo de las fuerzas militares para alcanzar los objetivos de seguridad nacional». Estos objetivos se alcanzan mediante la integración de los instrumentos de poder nacional, conocidos habitualmente como DIME (Diplomático, Información, Militar y Económico). El éxito de esta unión depende de coordinar el desarrollo, despliegue y empleo de las fuerzas de manera sinérgica con el resto de los instrumentos de poder. Por tanto, el enfoque integral garantiza que la acción militar sirva siempre como un medio para alcanzar, en coordinación con el resto de instrumentos DIME, la situación final deseada por el Gobierno de la nación.

El éxito del planeamiento militar depende de recibir, desde el nivel más elevado, instrucciones precisas sobre el propósito de la misión. Una guía estratégica coherente y precisa resulta esencial para el desarrollo eficaz de las operaciones. Filiberti (1995, p. 43) señala que la claridad en las directrices desde el más alto nivel evita el diseño de estrategias con «fines mal definidos, conceptos defectuosos o medios insuficientes». El nivel político español de planeamiento materializa esta voluntad mediante la Directiva Política, estableciendo la finalidad, los objetivos políticos y las restricciones legales o económicas a tener en cuenta por parte del instrumento militar para enfrentar la crisis. En consecuencia, esta directiva garantiza que el planeamiento militar mantenga una dirección coherente con los intereses nacionales.

El planeamiento estratégico también requiere una comunicación constante con su nivel superior. La estrategia necesita una realimentación bidireccional para ajustar el empleo de la fuerza a las realidades del entorno. Strachan (2013, p. 45) sostiene que este proceso constituye «un diálogo donde los fines también reflejan los medios, y donde el resultado [...] es un compromiso entre los fines de la política y los medios militares disponibles para implementarla». Este flujo de información se debe materializar mediante una retroalimentación permanente entre el nivel político y el estratégico-militar. Dicha interacción asegura que los fines políticos se adapten a las capacidades reales de la fuerza durante el transcurso de los acontecimientos. En definitiva, la comunicación fluida evita que los planes militares se vuelvan rígidos o se desconecten de la situación real del conflicto.

AUTONOMÍA OPERATIVA EN EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

Los estados medianos se enfrentan a un dilema constante de seguridad, debiendo elegir entre la integración y dependencia de su nación en alianzas internacionales y la preservación de su soberanía. La pertenencia a estructuras de defensa colectiva proporciona seguridad, pero puede condicionar la libertad de acción individual ante

crisis autónomas. Sobre esta limitación, Živilė Marija Vaicekauskaitė (2017, p. 8) sostiene que «un estado pequeño es incapaz de defender sus intereses nacionales por sus propios medios políticos o militares». Esta vulnerabilidad estructural obliga a las naciones a buscar un equilibrio que garantice la protección de sus objetivos nacionales ante presiones externas. Mediante esta teoría se entiende que las potencias medias desarrollen estrategias de seguridad y defensa que incluyan escenarios de autonomía para evitar la dependencia exclusiva de los intereses de terceros actores. Esta necesidad de autonomía resulta crítica cuando se presentan desafíos que afectan únicamente al territorio nacional o que impiden utilizar los mecanismos de defensa de las alianzas anteriormente mencionadas.

España reconoce la necesidad de actuar de forma independiente ante crisis que afecten a sus intereses de defensa nacional. El concepto para tratar estos escenarios se define formalmente como “defensa autónoma”. El CEFAS 21 lo describe como «el marco en el que tienen lugar la defensa ante amenazas no compartidas, así como de los intereses nacionales, dentro y fuera de nuestras fronteras» (EMAD, 2021a, p. 18). Este planteamiento exige que el método de planeamiento estratégico de las operaciones funcione de manera íntegra bajo un liderazgo exclusivamente español, de tal forma que la respuesta militar sea capaz de generarse sin depender de procesos de validación externos a la nación. En consecuencia, la defensa de la soberanía nacional requiere de un sistema de planeamiento y decisión que pueda ser igualmente efectivo tanto en un entorno multinacional como al operar en condiciones de soledad estratégica.

La credibilidad de una actitud eficiente de disuasión y defensa nacional incluye poseer la capacidad de sostener un esfuerzo militar con medios eminentemente soberanos. La libertad de acción necesaria en estos casos exige que el Estado disponga de recursos operativos y logísticos que no dependan de la voluntad de terceros actores. García Servet (2020, p. 4) afirma que la defensa autónoma debe asegurar «una disuasión creíble y una actuación en solitario, lo cual precisará de una libertad de acción e independencia estratégica». Bajo esta premisa, el planeamiento estratégico debe priorizar el empleo de capacidades nacionales y recursos fungibles. Esta independencia técnica garantiza que la respuesta militar sea sostenible frente a posibles restricciones externas. En definitiva, la soberanía nacional se fortalece cuando el país posee la suficiencia necesaria para actuar de manera decidida y autónoma ante cualquier crisis.

FINES, MODOS, MEDIOS Y RIESGO ESTRATÉGICO

El planeamiento operativo en el nivel estratégico puede analizarse de forma sistémica mediante el equilibrio de tres componentes esenciales: fines, modos y medios. Este modelo clásico proporciona una visión estructurada para comprender la complejidad del planeamiento estratégico. El modelo del coronel Arthur Lykke (1997)

establece la ecuación fundamental *Estrategia = Fines + Modos + Medios*. Esta estructura permite visualizar la estrategia como una banqueta de tres patas¹ donde la falta de armonía entre ellas provoca la inestabilidad del sistema (véase figura 1). El planeamiento estratégico debe asegurar que estos tres elementos se encuentren perfectamente alineados para evitar el fracaso operativo. Dicha coherencia garantiza que la acción militar sea equilibrada y responda a una lógica.

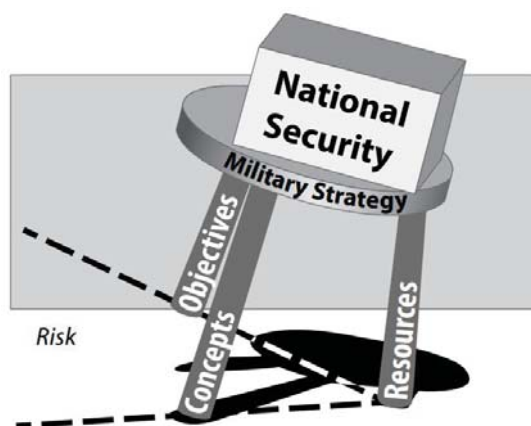


Fig. 1. Modelo de Seguridad Nacional de Arthur Lykke. Fuente: Lykke, 1997.

Los fines representan los objetivos específicos que el Estado pretende alcanzar mediante el empleo de la fuerza. Lykke (1997, p. 183) define los fines como los «objetivos hacia los cuales uno se esfuerza», aclarando que «pueden expresarse como objetivos militares». Por su parte, los modos establecen los métodos o líneas de acción necesarios para cumplir dichas metas. Este componente permite traducir la voluntad del nivel político en una ejecución militar dirigida y coherente. En consecuencia, el planeamiento estratégico debe garantizar que el modo de empleo de los medios militares sea plenamente coherente con la situación final deseada que establece el nivel político. La sintonía entre ambos elementos asegura que cada acción operativa contribuya directamente a la resolución de la crisis. Los medios por su parte constituyen los recursos físicos y humanos disponibles para ejecutar la estrategia militar, es decir, los «instrumentos mediante los cuales los fines son alcanzados» (Lykke, 1997, p. 183). Los medios establecen el límite de los planes operativos, y condicionan por tanto la viabilidad del éxito.

Cualquier desequilibrio entre los pilares de la ecuación estratégica genera una grave vulnerabilidad. Arthur Lykke ilustra esto señalando que si los componentes de su modelo no están equilibrados, la seguridad nacional puede estar en peligro, y advierte que esta inclinación representa el riesgo estratégico, el cual define como «la posibilidad de pérdida, o daño, o de no lograr un objetivo» (Lykke, 1997, p. 185). El riesgo ya se había tenido en cuenta previamente mediante el concepto de fricción de Clausewitz, quien señaló en su obra “De la Guerra” que «la fricción, o lo que aquí hemos denominado así, constituye lo que en la realidad convierte en difícil aquello que parece fácil» (Clausewitz, 1832, p. 51). La fricción actúa como un factor de

incertidumbre al degradar la eficacia de los medios militares durante la ejecución de las operaciones. En consecuencia, el planeamiento estratégico debe analizar estas variables para ofrecer una evaluación realista para proporcionar un acertado asesoramiento al nivel político, de tal forma que el Estado pueda decidir si debe aumentar sus recursos o moderar sus objetivos finales.

EL TIEMPO ESTRATÉGICO Y LA ANTICIPACIÓN

La superioridad estratégica pasa por disponer de un ciclo de decisión más corto que el del oponente. John Boyd (2018) formalizó este principio a través del ciclo OODA, compuesto por las fases de observar, orientar, decidir y actuar. El éxito de este método consiste en completar el proceso iterativo antes de que el adversario pueda reaccionar a la acción anterior. Como sostiene Richards (2020, p. 149), realizar iteraciones rápidas sirve para «comprimir el tiempo del que dispone un oponente para comprender y reaccionar a nuestro ataque». Al lograr operar dentro de su ciclo de decisión, esta presión constante persigue, en última instancia, «generar incertidumbre, confusión, desorden, pánico y caos [...] para destruir la cohesión, producir parálisis y provocar el colapso» de su sistema de mando (Richards, 2020, p. 147). La agilidad y la anticipación en el ciclo de decisión, por tanto, permite mantener la iniciativa estratégica y desbordar la voluntad del adversario, lo que permite una resolución de crisis más rápida y con mayor eficacia.

El ritmo de las operaciones, conocido habitualmente como tempo, constituye un factor determinante en el planeamiento militar. Esta magnitud permite que las fuerzas propias mantengan la iniciativa estratégica sobre el terreno. La Publicación Doctrinal Conjunta PDC-5 establece que el tempo es «la velocidad o ritmo propio en relación con la del adversario» (EMAD, 2023, p. 37). Para alcanzar esta ventaja, el planeamiento debe orquestar de forma sincronizada los diversos instrumentos de poder del estado DIME. Drew y Snow (2006, p. 20) sostienen que la estrategia militar actúa como «el arte y la ciencia de coordinar el desarrollo, despliegue y empleo de las fuerzas militares». En consecuencia, la gestión eficaz del tiempo asegura que la respuesta militar desborde la capacidad de decisión del oponente.

El planeamiento de las operaciones mediante ciclos cortos de decisión exige una estructura de mando que priorice la adaptabilidad. El planeamiento estratégico no debe ser un proceso estático, de tal forma que pueda hacer frente a la incertidumbre del entorno operativo. En el caso de España, el CEFAS 21 subraya que la línea de acción de Disuasión y Defensa debe ser eficaz tanto ante amenazas compartidas como no compartidas, operando frecuentemente en la denominada zona gris. Dado que esta zona gris está «caracterizada por la confusión y la incertidumbre» (EMAD, 2021a, p. 9), resulta necesario que el planeamiento estratégico incorpore mecanismos robustos para gestionar estos factores. Uno de estos mecanismos es el modelo de mando orientado a la misión, en el que los subordinados actúan con iniciativa propia

según la intención del nivel superior. De esa forma, el nivel estratégico-militar traslada a los mandos subordinados «cuál es su propósito con la máxima claridad, los límites en los que puede operar y los recursos necesarios para llevar a cabo la misión con éxito» (EMAD, 2021b, p. 66).

EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO EN EL ÁMBITO NACIONAL

El planeamiento estratégico en el ámbito nacional constituye un método que vincula la voluntad política con el empleo de la fuerza. Según la Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa, el planeamiento estratégico constituye un «proceso unitario, concurrente y lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios que puedan producirse» (OM 60/2015, de 3 de diciembre). Dentro de este marco general, el planeamiento militar se divide en dos modalidades fundamentales: el planeamiento de fuerza y el planeamiento operativo. Por su parte, la Publicación Doctrinal Conjunta PDC-01b define el planeamiento estratégico-militar como el proceso que tiene por finalidad «establecer el modo de alcanzar los fines definidos por el nivel político-estratégico combinando los recursos disponibles en tiempo y espacio» (EMAD, 2024, p. 61). Dicha arquitectura doctrinal permite transformar la dirección política en una respuesta militar viable, coherente y ejecutable ante una crisis. Podemos por tanto comprobar que existe una relación entre el nivel político y el estratégico-militar.

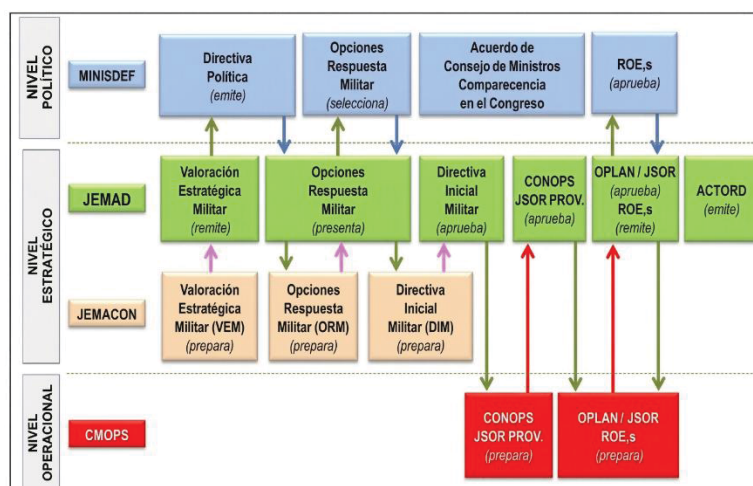


Fig. 2. Sistema de Planeamiento Operativo. Fuente: Directiva 03/18 del JEMAD.

Esta relación entre los niveles político y estratégico-militar se evidencia en la Directiva 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, sobre el Sistema de Planeamiento Operativo (SPO), cuyas fases se muestran en la figura 2. Este sistema proporciona los procesos necesarios para que la Fuerza Conjunta ejecute las misiones asignadas por el nivel político. Según establece la Directiva 03/18, el SPO «define los diferentes documentos e hitos que jalonan el planeamiento de una operación militar, las interacciones y responsabilidades de los diferentes mandos y las acciones

necesarias en los distintos niveles de planeamiento y conducción» (EMAD, 2018, p. 2).

El sistema de planeamiento operativo nacional está basado en la directiva OTAN de planeamiento de respuesta a crisis, la Comprehensive Operational Planning Directive (COPD), actualmente en su versión 3.1. La Directiva 03/18 tiene «la intención de regular el SPO en tanto en cuanto se emite una publicación doctrinal» (EMAD, 2018, p. 2), refiriéndose a la PDC-5. Sin embargo, esta última publicación nos indica que es la COPD la que «establece un procedimiento en detalle para los niveles estratégico y operacional y sirve de referencia para el planeamiento nacional» (EMAD, 2023, p. 40). Puesto que la publicación doctrinal se centra en el nivel operacional, se constata que el nivel estratégico de planeamiento nacional está definido únicamente en la Directiva 03/18, debiendo referirse al nivel estratégico de la COPD (en su capítulo 3) en caso de guía detallada del proceso de planeamiento. Por tanto, resulta útil comparar los niveles estratégico-militar OTAN y nacional para ver sus similitudes y diferencias en cuanto a productos de planeamiento, como muestra la figura 3.

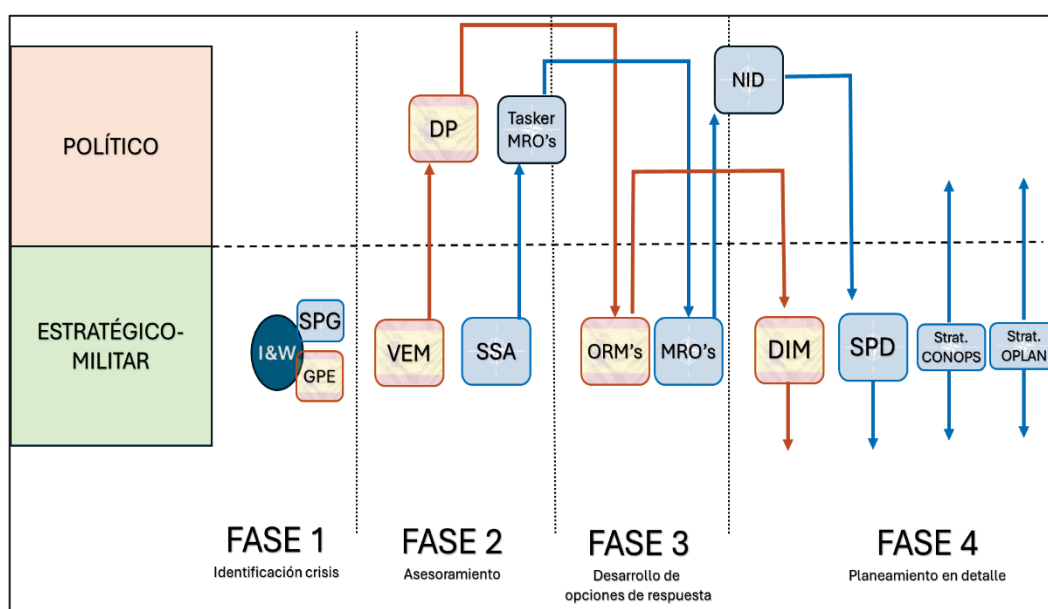


Fig. 3. Comparativa entre los niveles estratégico-militar nacional (SPO) y OTAN (COPD v3.1). Fuente: Elaboración propia.

El SPO garantiza una transición fluida desde la guía que proporciona el nivel político a través del planeamiento estratégico y hasta la conducción de las fuerzas en el teatro de operaciones. La forma de comunicación entre los niveles político y estratégico se materializa formalmente a través de la Directiva Política generada tras la remisión de la Valoración Estratégica Militar. Esta DP, aunque «no constituye, en sí mismo, una autorización para su ejecución» e incluso «puede ser una simple comunicación, verbal o escrita, al JEMAD» (EMAD, 2018, p. 7), se refuerza con una fiscalización del nivel político a través de sus guías y sus reuniones de despacho con el JEMAD para mantener actualizada la situación operativa.

Al evaluar frente a amenazas no compartidas la idoneidad del método de planeamiento estratégico en las FAS españolas, podemos comprobar que la Directiva 03/18 contempla un marco de operaciones nacionales «en las que se pretende alcanzar unos objetivos estratégicos nacionales y con fuerzas, única o mayoritariamente, propias» (EMAD, 2018, p. 2), aportando el enfoque que garantice que España pueda actuar de forma autónoma ante crisis que afecten exclusivamente a sus intereses o a su soberanía nacional. La mención a la capacidad de planeamiento operativo de forma autónoma refuerza la independencia estratégica del método y asegura que el ciclo de decisión en este nivel no dependa de validaciones externas.

Asimismo, el planeamiento estratégico expuesto en la Directiva 03/18 busca un equilibrio constante entre los fines perseguidos y los medios disponibles, asumiendo el riesgo estratégico correspondiente a la amenaza. El SPO exige que el planeamiento estratégico no solo plantee qué se puede hacer, sino a qué coste y con qué riesgos. Para ello, se presentan las Opciones de Respuesta Militar (ORM), que son aquellas opciones que el nivel estratégico presenta al político para que decida la más idónea. Estas ORM no solo funcionan como líneas de acción estratégicas, sino que «en el desarrollo de cada línea de acción se incluirá una valoración de riesgos» (EMAD, 2023, p. 44). Cada ORM por tanto debe establecer no solo el objetivo y los medios con los que alcanzarlos, sino el riesgo a asumir o mitigar. Dicha evaluación permite al JEMAD proponer alternativas realistas que aseguren al Gobierno que la respuesta militar sea viable y políticamente aceptable ante la incertidumbre del entorno. Esta proporción entre fines, medios y riesgo garantiza que el planeamiento sea coherente, militarmente asumible y sostenible frente a la amenaza.

Por último, el SPO favorece el control del tiempo estratégico mediante mecanismos de alerta temprana y procesos de planeamiento flexibles. Esta agilidad permite mantener la iniciativa frente a un adversario que busca explotar la incertidumbre del entorno. Para acelerar la respuesta militar, la Directiva Inicial Militar «establece el marco inmediato del planeamiento operacional y táctico» (EMAD, 2023, p. 20) facilitando ciclos de decisión cortos y eficaces. Sin embargo, es de reseñar que esta DIM finaliza la generación de productos estratégicos, a diferencia la COPD versión 3.1, que continúa sus fases de planeamiento con la generación del Concepto de la Operación (CONOPS) y el Plan de Operaciones (OPLAN) estratégicos, documentos ambos que en el caso español del SPO se relegan al nivel operacional, siendo el JEMAD quien los aprueba. Por otra parte, la posibilidad de anticiparse a través del planeamiento preventivo mediante planes de contingencia (COP) o planes genéricos de contingencia (GCOP), permiten «prever una respuesta de la Fuerza Conjunta (FC), acortando los plazos del proceso de planeamiento, y por tanto de respuesta ante una determinada crisis» (EMAD, 2018, p. 5). Por tanto, el método de planeamiento estratégico español en vigor da más peso a los ciclos de decisión cortos y la anticipación a la amenaza, frente al desarrollo de productos detallados que si bien proporcionan una guía más clara a los niveles inferiores, puede alargar el tiempo estratégico de planeamiento.

CONCLUSIONES

El nivel estratégico-militar de planeamiento reflejado en el Sistema de Planeamiento Operativo descrito en la Directiva 03/18 constituye un método adecuado para afrontar la defensa autónoma de España frente a las amenazas no compartidas. El diseño de este método reafirma al SPO como un método funcional para la defensa nacional. Favorece el proceso de toma de decisiones ante crisis autónomas al contemplar el empleo de fuerzas y recursos bajo control puramente nacional, de forma sinérgica con el resto de instrumentos de poder del Estado, y sin depender de validaciones externas. Asimismo, el equilibrio entre fines, modos, medios y riesgos que muestra el método a la hora de proporcionar diversas Opciones de Respuesta Militar (ORM) proporciona un producto de planeamiento adecuado para asesorar al nivel político, de tal forma que pueda afrontar operaciones en entornos de soledad estratégica.

Una de las características a reseñar del planeamiento estratégico en España es que, a diferencia de la COPD v 3.1, el modelo nacional acelera la respuesta militar al finalizar la generación de productos estratégicos en la Directiva Inicial Militar. En contraste con el método OTAN, más dirigido a un entorno multinacional y a un Cuartel General específico como SHAPE para afrontar crisis globales, el sistema nacional delega el desarrollo detallado del CONOPS y el OPLAN directamente al Mando de Operaciones (MOPS) en el nivel operacional. Asimismo, el empleo de planes preventivos y genéricos de contingencia aceleran el proceso de planeamiento, dado que permiten anticipar una respuesta militar y reaccionar de forma casi inmediata ante la amenaza. Por tanto, la gestión del tiempo estratégico en el SPO permite una reacción rápida de planeamiento y preparación, reteniendo la iniciativa frente a crisis imprevistas.

El método de planeamiento nacional presenta sin embargo áreas de mejora que condicionan su eficacia. Existe un vacío doctrinal específico para el nivel estratégico-militar en las FAS españolas, al estar regulado únicamente por una directiva y no suficientemente apoyada por una publicación doctrinal conjunta, como hace pensar la Directiva 03/18 con respecto a la PDC-5. Esta carencia genera una dependencia referencial de la doctrina OTAN en lugar de consolidar un método de planeamiento estratégico nacional desarrollado al detalle. Asimismo, existe una necesidad de flexibilizar la retroalimentación bidireccional con el nivel político durante el proceso de planeamiento operativo, permitiendo no solo la aportación de la guía política, sino la participación sinérgica constante del resto de instrumentos de poder del Estado u organismos estatales involucrados en la resolución de la crisis soberana. Una comunicación más dinámica mediante la participación en todas las fases del planeamiento estratégico podría asegurar que el empleo de la fuerza y su sinergia con otros organismos no militares se mantenga alineado con los intereses nacionales en todo momento antes incluso de la fase de ejecución. Por tanto, el desarrollo de una doctrina propia y la optimización del diálogo político-militar son requisitos esenciales para perfeccionar el planeamiento estratégico español.

En conclusión, podemos afirmar que el método de planeamiento operativo de las Fuerzas Armadas españolas en el nivel estratégico-militar no presenta deficiencias funcionales que invaliden su aplicación ante amenazas no compartidas; al contrario, su diseño simplificado y orientado a la anticipación, su coherencia entre fines, medios y modos junto con una valoración del riesgo, su capacidad de autonomía y su inclusión de otros actores no militares en el proceso sitúa al Sistema de Planeamiento Operativo como una herramienta adaptada para la defensa autónoma. No obstante, el desarrollo de este modelo dependerá de la capacidad de evolución hacia una doctrina que tenga en cuenta claramente la definición del nivel de planeamiento estratégico-militar de las operaciones sin sacrificar su capacidad de anticipación y su flexibilidad, y adaptado a los recursos disponibles con que cuenta el nivel estratégico de nuestras Fuerzas Armadas. El éxito en la defensa de los intereses de España residirá, en última instancia, en consolidar un método que potencie la superioridad en el ciclo de decisión y facilite una integración sinérgica de todos los instrumentos de poder del Estado ante la incertidumbre del entorno geoestratégico actual.

Madrid, 22 de mayo de 2026

EL COMANDANTE



Fdo.: Antonio MARTOS ALMAGRO

NOTAS

1. Arthur Lykke establece una equivalencia de los tres elementos, equiparando fines con objetivos, modos con conceptos, y medios con recursos.

BIBLIOGRAFÍA

Clausewitz, C. von (1832) *De la guerra*. [e-book] Ed. Librodot, 2002. Disponible en: <https://lahaine.org/amauta/b2-img/Clausewitz%20Karl%20von%20-%20De%20la%20guerra.pdf> [Consultado: 11-04-2026].

Drew, D.M. y Snow, D.M. (2006) *Making Twenty-First-Century Strategy: An Introduction to Modern National Security Processes and Problems*. Maxwell Air Force Base, AL: Air University Press. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/html/tr/ADA459968/> [Consultado: 01-05-2026].

Estado Mayor Conjunto de la Defensa, EMACON (2018) *Directiva 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa sobre el Sistema de Planeamiento Operativo*.

Estado Mayor de la Defensa, EMAD (2021a) Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2021 (CEFAS 21). Madrid: Ministerio de Defensa, Estado Mayor de la Defensa.

Estado Mayor de la Defensa, EMAD (2021b) *PDC-3: Doctrina de Operaciones*. Madrid: Ministerio de Defensa, Estado Mayor de la Defensa.

Estado Mayor de la Defensa, EMAD (2023) *PDC-5. Planeamiento de las operaciones*. Madrid: Ministerio de Defensa, Estado Mayor de la Defensa.

García Servert, R. (2020) “III Ciclo AEME/2020: La Directiva de Defensa Nacional 2020 (DDN20) desde la perspectiva de las Alianzas de defensa: OTAN y UE”, *Asociación Española de Militares Escritores*. Disponible en: <https://militaresescritores.es/noticias/iii-ciclo-aeme-2020-la-directiva-de-defensa-nacional-2020-ddn20-desde-la-perspectiva-de-las-alianzas-de-defensa-otan-y-ue/> [Accedido: 08-01-2026].

Filiberti, E. J. (1995) “National Strategic Guidance: Do We Need a Standard Format?”, *The US Army War College Quarterly: Parameters*, 25(1), pp. 42–54. Disponible en: <https://press.armywarcollege.edu/parameters/vol25/iss1/20/> [Consultado: 18-01-2026].

Finney, N.K. (2020) *On Strategy: A Primer*. Fort Leavenworth, KS: Combat Studies Institute Press, U.S. Army Combined Arms Center (Army University Press). Disponible en: <https://www.iwp.edu/wp-content/uploads/2020/07/on-strategy-a-primer.pdf> [Consultado: 01-05-2026].

Heuser, B. (2010) *The Evolution of Strategy: Thinking War from Antiquity to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://www.ajol.info/index.php/smsajms/article/download/71839/60795/0> [Consultado: 01-05-2026]

Boyd, J.R. (2018) *A Discourse on Winning and Losing*. Ed. Maxwell Air Force Base, AL: Air University Press. Disponible en: https://media.defense.gov/2018/May/22/2001920668/-1/-1/0/B_0151_Boyd_Discourse_Winning_Losing.pdf [Consultado: 14-04-2026].

Jordán, J. (2021) “¿Por qué es difícil la estrategia? Coherencia externa e interna en el diseño estratégico”, *Global Strategy Report*, 40. Disponible en: <https://global-strategy.org/coherencia-externa-e-interna-en-el-diseno-estrategico/> [Consultado: 13-01-2026].

Lykke, A.F., Jr. (1997) “Military Strategy”, *Military Review*, enero–febrero, pp. 183–186. Disponible en: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/MR-75th-Anniversary/75th-Lykke/> [Consultado: 14-01-2026].

Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa. Boletín Oficial de Defensa (BOD) número 240, de 10 de diciembre.

Richards, C. (2020) “Boyd’s OODA Loop”, *Necesse*, 5(1), pp. 142–165. Disponible en: <https://gamechanger.nu/wp-content/uploads/2025/10/Boyds-OODA-Loop-Necesse-vol-5-nr-1.pdf> [Consultado: 11-04-2026].

Strachan, H. (2013) *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=b9waAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&dq=The+Direction+of+War:+Contemporary+Strategy+in+Historical+Perspective.+&ots=fst0idHspF&sig=uKAg_7U8qaUdhw9EimmiD78Xu0k [Consultado: 01-05-2026].

Terán-Guerrero, F. N., Martínez-Martínez, E. J., Pluas-Llamuca, G. G., Román-Aguirre, R. D., Hernández-Altamirano, H. E., Gallardo-Chiluisa, N. N. (2023). *Planeación estratégica: conceptos y herramientas para su aplicación*. Primera edición. Editorial Grupo AEA. Ecuador. Disponible en: <https://doi.org/10.55813/egaea.l.2022.48> [Consultado: 13-01-2026].

Vaicekauskaitė, Z. M. (2017), “Security Strategies of Small States in a Changing World”, *Journal on Baltic Security*, 3(2), pp. 7–15. Disponible en: <https://journalonbalticsecurity.com/journal/JOBS/article/61/file/pdf> [Consultado: 14-04-2026].