

156/2020

7 de diciembre de 2020

*Guillem Colom Piella **

Una mirada hacia el futuro:
el entorno operativo 2035 y
el diseño de la fuerza futura

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Una mirada hacia el futuro: el entorno operativo 2035 y el diseño de la fuerza futura

Resumen:

El pasado año, el Estado Mayor de la Defensa presentó *Entorno Operativo 2035* para definir qué tipo de Fuerzas Armadas necesitará nuestro país en el futuro y, así, orientar el planeamiento de la defensa a largo plazo. Este documento realiza un breve repaso a esta hora de ruta que orientará la adaptación militar en los próximos 15 años.

Palabras clave:

Capacidades militares, planeamiento de defensa, transformación, Fuerzas Armadas.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*A look into the future: the 2035 operating environment
and the design of the future force*

Abstract:

Last year, the Spanish Defence Staff issued the Operating Environment 2035 to define what type of Armed Forces our country will need in the future and, thus, guide long-term defence planning. This document provides a brief overview of this roadmap that will guide military adaptation over the next 15 years.

Keywords:

Military capabilities, defence planning, transformation, Armed Forces.

Cómo citar este documento:

COLOM PIELLA, Guillem. *Una mirada hacia el futuro: el entorno operativo 2035 y el diseño de la fuerza futura*. Documento de Opinión IEEE 156/2020.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO156_2020GUICOL_EntornoOperativo.pdf y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción

A mediados de 2019, el Estado Mayor de la Defensa (EMAD) publicó el *Entorno Operativo 2035*¹. En línea con otros trabajos de similares características elaborados por otros países de nuestro entorno o la Alianza Atlántica, este producto que reflexiona sobre el futuro marco estratégico y conceptual de la defensa o la colaboración de las fuerzas armadas con otros poderes del Estado, asiste en la identificación de capacidades militares y en la orientación del planeamiento de la defensa a largo plazo². Entre sus propuestas destaca la necesidad de emprender un proceso de adaptación³ para adecuar la estructura de fuerzas, catálogo de capacidades y patrones de despliegue al entorno operativo futuro.

¹ Estado Mayor de la Defensa [EMAD] (2019): *Entorno Operativo 2035*. Madrid: Ministerio de Defensa. Mucho podría comentarse sobre este horizonte temporal ampliamente utilizado en los documentos estratégicos de muchos países. Sin embargo, la lógica subyacente al 2035 es que en esta fecha es probable que se alcance la singularidad tecnológica que, a muy grandes rasgos, es el punto en el que el cambio tecnológico se convierte en incontrolable e irreversible y donde la inteligencia artificial superará a la inteligencia humana. Obviamente, los potenciales efectos militares de este hito que se logrará por la convergencia de numerosos desarrollos son imposibles de cuantificar y pueden suponer un cambio de paradigma difícilmente asumible con los medios actualmente existentes. Los efectos en materia de definición, diseño y obtención de capacidades son totalmente disruptivos, con todo lo que ello implicará sobre los medios heredados, aunque estos estén siendo desarrollados hoy en día.

² Este se halla codificado en la Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa (OM60/2015). Entre otras novedades destinadas a flexibilizar y optimizar este proceso, éste plantea la necesidad de fijar objetivos de fuerza a largo plazo para orientar la generación futura de capacidades y guiar la programación de recursos en el corto y medio plazo. Precisamente, junto con el Objetivo de Capacidades Militares (que fija las capacidades a desarrollar para el ciclo en curso), se presenta el Objetivo de Fuerza a Largo Plazo. Este pretende orientar la definición de las necesidades a largo plazo y guiar la generación de capacidades (desde la política de innovación de defensa a los planes de estudio de las academias militares) económicamente sostenibles a medio y corto (COLOM, Guillem. “Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16)”, *Papeles de Europa*, 2017, 30 (1): 37-53).

³ EMAD, *Entorno Operativo...*, p. 69. Definida como «la capacidad para cambiar para poder seguir progresando en un entorno distinto [...] aplicando cambios graduales e intencionados que se consideren precisos para adecuarse al contexto», esta definición choca con la definición académicamente aceptada, que relaciona esta idea cambios en las tácticas, técnicas y procedimientos —en muchos casos durante el trascurso de un conflicto— por el surgimiento de nuevos imperativos operativos. Para más información sobre la adaptación como innovación militar, véase: FARRELL, Theo y TERRIFF, Therry (2002): *The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology*. Londres: Lynne Rienner o MURRAY, Williamson. *Military Adaptation in War: With Fear of Change*. 2011, Nueva York: Cambridge University Press. Para una visión general de la innovación, véase: JORDÁN, Javier. “Una introducción al concepto de innovación militar”, *Análisis GESI*, 6/2014. Disponible en:

<http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/una-introducci%C3%B3n-al-concepto-de-innovaci%C3%B3n-militar>

Este documento de opinión pretende, precisamente, hacer un breve repaso del *Entorno Operativo 2035*, ya que sus hallazgos orientarán la evolución de las Fuerzas Armadas en los próximos 15 años, informando el planeamiento de la defensa a largo plazo y lo guiarán en el medio y corto.

El proyecto de tendencias geopolíticas

Para apoyar el planeamiento a largo plazo, en 2017 arrancó el *Proyecto de tendencias geopolíticas*. Aunque no era la primera vez que el EMAD elaboraba un estudio de este tipo con objetivos similares⁴, esta iniciativa parecía replicar el programa *Long-Term Military Transformation* que había arrancado en 2013. Proyectado para mejorar la visión del entorno de seguridad futuro en el que podría operar la OTAN, este ejercicio prospectivo realizado cuatrienalmente por el Mando Aliado de Transformación está compuesto por el *Strategic Foresight Analysis* y el *Framework for Future Alliance Operations*. Mientras que el primero analiza las tendencias globales futuras y sus potenciales efectos en materia de seguridad, el segundo utiliza estos hallazgos para establecer los escenarios de inestabilidad, identificar las perspectivas estratégicas y extraer sus implicaciones militares. Aunque no establecen requerimientos de fuerza ni determinan capacidades militares, estos productos pueden servir tanto para informar el planeamiento aliado como para orientar los estudios estratégicos, los entornos operativos o los ciclos de planeamiento nacionales⁵. En el caso español, el *Panorama de tendencias geopolíticas horizonte 2040* fue coordinado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, contó con una amplia participación de la academia, sociedad civil, administración pública o sector privado y sirvió para establecer el marco estratégico⁶. Por otro lado, el *Entorno Operativo 2035* fue liderado por el Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC) y contó con una participación restringida prácticamente al ámbito de defensa e identificó sus contextos de conflicto, competencia y cooperación para guiar la adaptación militar futura⁷.

⁴ En este sentido, podría destacarse el trabajo realizado por la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas entre 2008 y 2009 para, precisamente, orientar el proceso de planeamiento de la defensa.

⁵ Allied Command Transformation: *Strategic Foresight Analysis*. Norfolk: OTAN, 2017, p. 7.

⁶ EMAD. *Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2040*, 2017, Madrid: Ministerio de Defensa.

⁷ Este hecho puede ser indicativo del escaso número de expertos civiles en asuntos militares y de sus efectos en materia de falta de debate, *agenda setting* o evaluación de políticas públicas. Sin embargo,

El *Panorama de tendencias geopolíticas horizonte 2040* guarda numerosas similitudes con el *Framework for Future Alliance Operations* de 2018, especialmente en lo referido a los vectores de inestabilidad, las necesidades militares o las características futuras de la fuerza conjunta⁸. Y es que, al igual que su contraparte aliada, el *Entorno Operativo 2035* tampoco identifica capacidades militares, pero sí apoya el proceso de planeamiento. Ello lo hace informando la elaboración del *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas* con el que arranca el ciclo⁹ y la definición del *Objetivo de Fuerza a Largo Plazo* que lo culmina. De hecho, se pretende que el *Entorno Operativo 2035* se revise trienalmente para sincronizar su publicación con el arranque de los ciclos de planeamiento¹⁰, reforzando así su vinculación con este proceso.

Sin embargo, el *Entorno Operativo 2035* también mantiene varias diferencias formales y argumentales con el informe aliado. De hecho, su estructura y contenidos parecen inspirados por el *Future Operating Environment 2035* británico. Publicado en 2015 por el *Development, Concepts and Doctrine Centre* (DCDC) —la contraparte de nuestro CCDC— este trabajo se fundamentaba en el *Global Strategic Trends Out to 2040* presentado años antes para trazar las características del entorno operativo futuro, extraer sus implicaciones estratégicas e informar el desarrollo de nuevas capacidades militares¹¹.

ello choca con la proliferación de títulos de posgrado vinculados con la “seguridad y defensa” en nuestro país. Sobre la escasa agenda de investigación real en materia estratégica y de defensa, véase: BUENO, Alberto. “La evolución de los estudios estratégicos en la comunidad académica española: análisis de su agenda de investigación (1978-2018)”. *Revista Española de Ciencia Política*, 2019, 51:177-203.

⁸ Allied Command Transformation. *Framework for Future Alliance Operations*. Norfolk: OTAN, 2018.

⁹ EMAD, *Panorama de tendencias...*, p. 8. Elaborado por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) tomando como base las directrices políticas vigentes, este trabajo define el marco estratégico-militar, sus posibles pautas de evolución, los escenarios de actuación de las fuerzas armadas, sus características genéricas o su forma de empleo. Este trabajo sirve, además, para que el Secretario de Estado de Defensa (SEDEF) y el Subsecretario de Defensa (SUBDEF) elaboren sus previsiones tecnológicas, industriales, financieras o de personal para el ciclo de planeamiento. El documento actualmente vigente que, además, actúa a modo de estrategia militar, puede hallarse en: EMAD. *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas*. 2017, Madrid: Ministerio de Defensa.

¹⁰ EMAD, *Entorno Operativo...*, p. 17.

¹¹ Ministry of Defence. *Strategic Trends Programme. Future Operating Environment 2035*. 2015, Londres: Ministry of Defence.

El Entorno Operativo 2035

Condicionado por la necesidad de adaptar las Fuerzas Armadas al entorno operativo futuro y enfocado al establecimiento de «las características necesarias que deberían tener las FAS en 2035 para adecuarse a los futuros escenarios de empleo de la Fuerza siguiendo criterios de viabilidad y sostenibilidad»¹², el *Entorno Operativo 2035* se estructura en tres capítulos. Al igual que los estudios europeos y aliados, este traza un ambiente complejo, dinámico, incierto, ambiguo y potencialmente peligroso que, condicionado por la confluencia de numerosos factores políticos, sociales, económicos, informativos o tecnológicos, tendrá importantes efectos en el diseño y empleo de la fuerza.

El primer capítulo concibe un mundo marcado por la erosión de la superioridad militar occidental, el incremento de la inestabilidad global, la expansión de conflictos híbridos, la difusión de las zonas grises y el empleo de *proxies* para proyectar la influencia, la proliferación de zonas Anti-Acceso y Denegación de Área (A2/AD), la degradación del acceso a los recursos energéticos y a los *global commons* y potenciales sorpresas estratégicas que podrían comprometer la paz y la seguridad globales. Las Fuerzas Armadas experimentarán profundos cambios derivados de la cuarta revolución industrial, la difusión tecnológica y de la consolidación de nuevos ámbitos de actuación —espacio, ciberespacio y entorno cognitivo— que difuminarán las fronteras entre lo físico, virtual y psicológico. Sin embargo, en Occidente, su diseño estará determinado por factores socioeconómicos y su empleo en operaciones por múltiples restricciones ético-legales. Además, España experimentará condicionantes adicionales derivados de su situación geográfica, dependencia energética, vulnerabilidad de sus líneas de suministro e infraestructuras críticas, demografía, problemas de cohesión territorial, baja conciencia de su ciudadanía en materia de seguridad o de los limitados recursos destinados a la innovación tecnológica-militar que podrían poner en riesgo la autonomía estratégica del país y comprometer su interoperabilidad con los aliados. Sin embargo, la elaboración de estrategias de anticipación, prevención y disuasión, la colaboración con otros poderes del estado en el marco de un enfoque integral, la cooperación en seguridad y defensa con terceros países y organizaciones

¹² EMAD, *Entorno Operativo...*, p. 10.

multilaterales como la Unión Europea¹³, la Alianza Atlántica o las Naciones Unidas, una correcta planificación tecnológico-militar¹⁴ y una eficaz estimación del ciclo de vida de los materiales pueden minimizar estos riesgos.

El segundo capítulo fija los contextos operativos que deberían orientar la definición de la estructura de fuerzas y el catálogo de capacidades futuras. Careciendo de una guía política que fije con claridad las prioridades de defensa, los escenarios estratégicos, los ámbitos de actuación militares o los niveles de ambición¹⁵, el documento asume los objetivos de seguridad recogidos en la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. En su artículo 3, establece que la Seguridad Nacional engloba «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como contribuir, junto a nuestros socios y aliados, a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos». Esta definición permite establecer dos intereses vitales relacionados con la soberanía nacional (la seguridad y defensa militar de España y la protección de la vida, la seguridad, el bienestar y la prosperidad de los españoles) y un interés estratégico que apoya el logro de estos intereses vitales (un orden internacional estable de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos). Estos intereses se combinan con las áreas geográficas identificadas por la vigente Estrategia de Seguridad Nacional¹⁶ y el catálogo de

¹³ Ello puede justificar la participación en iniciativas como el *Fondo Europeo de Defensa* o el empleo de mecanismos de colaboración internacional para facilitar la obtención de unas capacidades cada vez más costosas de desarrollar y adquirir. Ello tiene importantes efectos en el ecosistema industrial nacional.

¹⁴ Más específicamente, el documento hace referencia a tecnologías vinculadas con el espacio, ciberespacio, robótica, sistemas autónomos, inteligencia artificial, *big data*, biología, medicina, nanotecnología, nuevos materiales, energía dirigida, almacenamiento de energía, impresión 3D y 4D, internet de las cosas o computación cuántica.

¹⁵ Como bien apunta el documento, «"Qué proteger o en qué conflictos intervenir" es clave para orientar el tipo de FAS que se necesitarán en 2035 para contrarrestar eficazmente los desafíos del futuro. Pero responder esas preguntas o establecer las prioridades adecuadas corresponde en cada momento al nivel político y, por lo tanto, no es objeto de este documento» [original en negrita] (EMAD, *Entorno Operativo...*, p. 45). Téngase también en cuenta que este trabajo se publicó en el impasse entre la *Directiva de Defensa Nacional 2012* y la edición de 2020, ocho años en los que el mundo ha experimentado enormes cambios. Aunque la nueva *Directiva de Defensa Nacional* fija algunas líneas de actuación, su falta de concreción dificulta su traducción en acciones concretas (Presidencia del Gobierno (2020): *Directiva de Defensa Nacional 2020*. Madrid: Ministerio de la Presidencia).

¹⁶ La estrategia sostiene que España tiene aspiraciones globales y enfatiza el continente europeo, el Mediterráneo, el norte de África, América Latina y el Lejano Oriente. Aunque los compromisos de seguridad pueden incardinarse en estas regiones, difícilmente España puede distribuir los medios disponibles y previsibles para contribuir en marcos multinacionales a la seguridad en estas regiones

misiones planteado en los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica 5/2005, del 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, para extraer tres grandes contextos operativos:

- Defensa del territorio nacional, los espacios de soberanía (las islas Baleares en el Mediterráneo, el archipiélago canario en el Atlántico y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla en el norte de África) y las áreas de interés prioritario para España. Esta *core task* combina las misiones permanentes de disuasión, vigilancia, prevención, seguridad o control de estos espacios con las operaciones de reacción —planteadas para responder o prevenir una crisis— para disuadir, neutralizar y derrotar cualquier zona gris o agresión que pueda poner en riesgo la supervivencia nacional. En este sentido, el documento identifica un condicionante operativo que puede guiar el desarrollo de capacidades, como es la defensa de los espacios de soberanía separados geográficamente de la península ibérica, susceptibles de quedar aislados por tierra, mar o aire en caso de conflicto y potencialmente situados dentro de futuras zonas A2/AD.
- La proyección de la estabilidad exterior. Condicionado por la pertenencia de España a las principales organizaciones de seguridad, sus responsabilidades con la Alianza Atlántica y la Unión Europea o los compromisos e intereses en Iberoamérica, norte de África, golfo de Guinea o Sahel, este contexto operativo requerirá la participación militar española en una amplia gama de actividades fuera del territorio nacional. Comprendiendo desde acciones de diplomacia de defensa bilaterales, operaciones de apoyo a la paz, ayuda humanitaria, estabilización, apoyo a la lucha contra insurgencia o asistencia a catástrofes en marcos multilaterales hasta la participación en la defensa colectiva, la mayoría de estas operaciones se realizarán en entornos de baja a media intensidad, en el marco de

mientras mantiene capacidades para otros menesteres (Presidencia del Gobierno, *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos*, Madrid: Ministerio de la Presidencia, 2017, p. 37-53). Quizás por ello el *Entorno Operativo 2035* mantiene una calculada ambigüedad, aunque podría plantearse que las áreas prioritarias comprenden desde el mar Mediterráneo occidental hasta el Golfo de Guinea y con una proyección Atlántica. Precisamente, la Directiva de Defensa Nacional 2020 ha definido el vecindario europeo, el mar Mediterráneo, el Sahel Occidental y el Océano Atlántico como áreas prioritarias para los despliegues (Presidencia del Gobierno, *Directiva...*, p. 10). En cambio, la *Directiva de Política de Defensa* —cuyo contenido es confidencial— parece centrar el interés en el Mediterráneo, norte de África y Sahel (FERNÁNDEZ, Santiago. “Unas Fuerzas Armadas para el siglo XXI”, *Revista Española de Defensa*, 2020, 375: 6-13).

un enfoque integral y se dilatarán en el tiempo. El trabajo estima que la participación militar en estas actividades se incrementará en el 2035.

- El apoyo a la seguridad interior, consistente en las actividades no militares de las fuerzas armadas de colaboración con las autoridades civiles y de apoyo a la acción del Estado¹⁷. Mientras que las primeras (asistencia en materia migratoria, lucha contra el terrorismo y crimen organizado, seguridad energética, gestión de incidentes sobre infraestructuras críticas y servicios esenciales, asistencia a emergencias y catástrofes o evacuación de ciudadanos españoles en el extranjero)¹⁸ no tienen un carácter permanente, muchas de las actividades de apoyo a la acción del Estado (protección civil, vigilancia aduanera, transporte de personalidades, búsqueda y salvamento, colaboración en la defensa del ciberespacio, etc.) sí lo son¹⁹.

El último capítulo define las características que deberá poseer la fuerza futura e identifica las líneas maestras de la adaptación²⁰. La complejidad e incertidumbre del entorno operativo, la cantidad y diversidad de cometidos a realizar, los cambios que experimentarán las tecnologías militares, los elevados costes de adquisición y sostenimiento de los sistemas de armas o la inestabilidad presupuestaria condicionarán la adaptación militar al 2035. Realizada atendiendo criterios de viabilidad (para ajustar los objetivos de fuerza y catálogos de capacidades a los recursos disponibles), sostenibilidad (para garantizar su alistamiento, disponibilidad y sostenimiento) y eficiencia (para lograr los objetivos estratégicos con los recursos óptimos), ésta pretende componer una fuerza futura equilibrada, asequible, eficiente, eficaz y

¹⁷ La acción del Estado fue identificada en la Revisión Estratégica de la Defensa, codificada en la Ley Orgánica 5/2005 e integrada como área de capacidad por el impacto que tienen este tipo de actuaciones diarias en el planeamiento de la defensa.

¹⁸ Estas actividades están recogidas en la Estrategia de Seguridad Nacional vigente.

¹⁹ Es probable la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra la COVID-19 (tanto por sus capacidades propias como por su empleo como recurso para suplir la falta de medios de las Comunidades Autónomas) junto con la creciente visión securitaria de la defensa existente en la sociedad española motiven —tal y como parece intuirse en la Directiva de Defensa Nacional 2020— un incremento del papel relativo de este contexto operativo sobre el planeamiento futuro.

²⁰ Como en otros trabajos de características similares, el *Entorno Operativo 2035* no determina capacidades. En consecuencia, es probable que estas características se integren en las áreas de capacidad inicialmente trazadas en 2005 (mando y control, superioridad en el enfrentamiento, conciencia situacional, movilidad y proyección, sostenibilidad, supervivencia y protección, acción del estado o preparación, la última en ser incorporada) y derivadas de las características del modelo futuro de fuerzas armadas de 2003.

moderna. Fundamentada en la agilidad, capacidad de respuesta, versatilidad, flexibilidad, resiliencia, innovación y adaptabilidad, su desarrollo requerirá actuar sobre todos los componentes de la capacidad militar (MIRADO-I)²¹:

- Material (apoyando la investigación en tecnologías disruptivas, su desarrollo a nivel nacional o multilateral y la obtención de sistemas avanzados que permitan mantener la superioridad tecnológico-militar frente a potenciales adversarios y la interoperabilidad con los aliados).
- Infraestructuras (incrementando la eficiencia, modularidad y sostenibilidad ambiental de las instalaciones, reduciendo duplicidades y racionalizando sus emplazamientos).
- Recursos humanos (mejorando la captación y gestión de personal, externalizando servicios no esenciales e integrando los reservistas).
- Adiestramiento (priorizando el liderazgo, formación, innovación, preparación física y motivación de mandos y tropa).
- Doctrina (valiéndose de prospectiva para guiar la generación de nueva doctrina).
- Organización (mediante estructuras ágiles, flexibles, distribuidas y organizadas en red).
- Interoperabilidad (profundizando en la acción conjunto-combinada e integrada con otros instrumentos del poder nacional y actores no-estatales).

Las características perfiladas, los condicionantes identificados y las implicaciones en la generación de capacidades planteadas guiarán la adaptación, una innovación continua a largo plazo que debería orientar el planeamiento de defensa:

- Mejorando la agilidad estratégica.
- Reduciendo la huella logística.
- Optimizando los costes de operación y sostenimiento.

²¹ Entendida como «un conjunto de sistemas que, operados bajo unos principios y procedimientos doctrinales establecidos, permiten obtener determinados efectos mediante su empleo en operaciones para cumplir con las misiones asignadas» (EMAD. PDC-01(A). *Doctrina para el empleo de las FAS*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2018, p. 53), una capacidad militar se compone de material, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento, doctrina, organización e interoperabilidad (MIRADO-I). Exceptuando «liderazgo y educación», esta concepción contiene todos los componentes planteados por la Alianza Atlántica.

- Optimizando la distribución de los efectivos militares.
- Mejorando la gestión del talento.
- Apostando por la superioridad tecnológica.
- Mejorando las capacidades de vigilancia y análisis.
- Mejorando las capacidades para operar en el entorno ciber, cognitivo y espacial.
- Mejorando la interoperabilidad con otros actores nacionales e internacionales.
- Optimizando la organización y la estructura.

En otras palabras, el *Entorno Operativo 2035* permite reflexionar sobre la adaptación de las fuerzas armadas españolas a los retos futuros en línea con la agenda transformadora aliada y europea. Atendiendo criterios de viabilidad, sostenibilidad y eficiencia, esta adaptación debería orientar los ciclos de planeamiento que se realicen al amparo de la Orden Ministerial 60/2015. Apoyando el *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas* con el que arranca cada ciclo de planeamiento como el Objetivo de Fuerzas a Largo Plazo que lo culmina, la adaptación debería influir sobre el planeamiento a largo plazo y la programación de los recursos a medio. Las características identificadas, la entidad de los cambios propuestos y las pautas de transformación planteadas no solo deberán guiar los procesos de Desarrollo y Experimentación de Conceptos (CD&E), las estrategias industriales de defensa o el diseño de los programas militares, sino también influir en la reforma de la adquisición de los materiales o la redefinición de las competencias y funciones del Ministerio de Defensa y su integración con el resto de los actores del Sistema de Seguridad Nacional.

A pesar de su potencial relevancia para orientar el planeamiento a largo plazo, este documento se concibió durante un periodo de *impasse* político y sin una estrategia de Defensa que lo enmarque, por lo que no identifica escenarios, prioriza riesgos, establece niveles de ambición ni tampoco establece un concepto de operaciones²² que pueda orientar el diseño futuro de la fuerza. Sin embargo, también es cierto que, desde una perspectiva comparada, la mayoría de los documentos de estas características son

²² No obstante, téngase en cuenta que el *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas* vigente establece un concepto de operaciones y enmarca la estrategia militar española para el ciclo de planeamiento en curso.

bastante pocos en este tipo de planteamientos. Aunque el *Entorno Operativo 2035* no es el único trabajo prospectivo que informa el planeamiento de la defensa nacional, llama la atención que el documento no analice aspectos que pueden marcar el entorno operativo futuro. Entre ellos podría destacarse los efectos militares de la creciente competición entre grandes potencias y la erosión de las organizaciones de seguridad para una potencia media como España²³, no introduzca conceptos que, como las operaciones multidominio o la guerra mosaico, condicionarán los desarrollos futuros de la fuerza²⁴ o evite referirse a las decisiones que, tarde o temprano, deberán tomarse en relación a la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades debido a las constricciones económicas, las preferencias sociopolíticas y los costes de las nuevas tecnologías²⁵. Además, el entorno futuro planteado en el documento mantiene numerosas similitudes con el ambiente de seguridad actual, por lo que varias de las características y requerimientos identificados parecen estar más relacionados con la situación actual que con las perspectivas futuras²⁶. Es probable que, en la próxima revisión trienal del trabajo, puedan resolverse estas limitaciones en base a la nueva Estrategia de Seguridad Nacional que detalle amenazas y priorice escenarios²⁷. Igualmente, es probable que el nuevo *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas*

²³ Sin embargo, ello no puede achacarse a este documento, ya que el *Panorama de tendencias geopolíticas horizonte 2040* sobre el que se basa pasa de puntillas por este asunto. Para una visión complementaria, véase: FOJÓN, Enrique. “El problema geopolítico de España. El caso de la Defensa y Fuerzas Armadas”, *Análisis del Instituto de Política Internacional*, 1/2019. Disponible en: <https://ipi-ufv.com/problema-geopolitico-espana-defensa-fuerzas-armadas-enrique-fojon/>

²⁴ Paradójicamente, el CCDC —recientemente integrado dentro de la nueva División de Desarrollo de la Fuerza del EMAD— ha desarrollado una primera aproximación al concepto multidominio.

²⁵ Estas decisiones deberían realizarse en base a un análisis estratégico claro y una determinación de cuáles deben de ser las prioridades en base al panorama de amenazas, niveles de ambición y papel a desempeñar. El cualquier caso, téngase en cuenta que cualquier decisión en materia de capacidad (MIRADO-I) que se tome hoy en día, tendrá sus efectos – no sólo militares, sino de política exterior – en el futuro. Para una primera aproximación, véase: COLOM, Guillem.: “A New Debt Burden for Spain’s Defence Planning”, *The RUSI Journal*, 2019, 164 (7): 32-41.

²⁶ También es cierto que ello no se debe exclusivamente a este trabajo porque, el referente sobre el que se basa también adolece en algunos casos de este problema. A modo de ejemplo, este trabajo prospectivo realizado en 2017 para el horizonte 2040 identifica el ciberespacio como un nuevo escenario de conflicto. Téngase en cuenta que algunos de los hitos en esta materia, como podrían ser los sucesos de Estonia o *Stuxnet*, sucedieron hace más de una década.

²⁷ Aunque la estrategia no debería reemplazarse hasta 2022, existe la voluntad de elaborar un nuevo trabajo que tenga en cuenta los efectos de la COVID-19 (GONZÁLEZ, Miguel. “El Gobierno anticipa dos años la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional por el coronavirus”, *El País*, 25 de junio). A pesar de sus limitaciones inherentes, la recientemente aprobada Directiva de Defensa Nacional también puede aportar algunos elementos de debate.

basado en los preceptos de la Directiva de Defensa Nacional 2020 y, actualmente, en desarrollo ya adelante algunas de estas propuestas²⁸.

Conclusiones

El *Entorno Operativo 2035* ha establecido algunas de las líneas que deberán orientar el planeamiento de la defensa a largo plazo e inspirar los ciclos a medio y corto plazo. Priorizando el desarrollo de una fuerza futura viable, sostenible y eficiente, capaz de contribuir a los objetivos de defensa nacional, disponer de una cierta autonomía estratégica y manteniendo la interoperabilidad con nuestros aliados sin que aumente la brecha militar, la consecución de estas líneas estará condicionada por varios factores. Entre ellos pueden destacarse la necesidad de profundizar en el marco estratégico de la defensa nacional, un escaso debate social y político sobre cuestiones sustanciales de la defensa (desde el modelo de fuerzas armadas y el nivel de ambición militar del país hasta los recursos necesarios para garantizar los compromisos de seguridad internacionales), las resistencias corporativas al cambio, un ciclo modernizador que puede generar una brecha entre las necesidades identificadas y los materiales disponibles o una hipoteca pendiente sobre la defensa y la dilatación de ciertas decisiones fundamentales que pueden comprometer el desarrollo de la fuerza futura. La generación de capacidades militares no es inmediata, por lo que la defensa del mañana debe planearse hoy.

*Guillem Colom Piella**

Universidad Pablo de Olavide

Grupo de Estudios en Seguridad Internacional

²⁸ El escenario óptimo sería la elaboración de una nueva *Revisión Estratégica de la Defensa* que pudiera orientar las políticas de defensa y militar para la próxima década. Sin embargo, no existen planes para ello: DULYSH, Mariya. *¿Necesita España una nueva Revisión Estratégica de la Defensa?*, Documento de Opinión IEEE 106/2016. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO106-2016_RevEstrategica_Defensa_MDulys.pdf