

EL CONCEPTO ES EL CONCEPTO

José María CUETOS AZCONA



L título de este artículo probablemente provoque una sonrisa en muchos lectores y les traslade a una situación simpática de la película (1) que popularizó la expresión. En una escena en concreto, el sicario gallego Pazos se reunía en un campo de fútbol vacío con la lugarteniente portuguesa Souza, representantes ambos de dos bandas del crimen organizado, para «discutir un par de *conceptos* con el fin de discutirlos». Este filme, de finales del siglo pasado, fue muchas veces una excusa perfecta para confraternizar en cámaras y comedores de nuestras unidades fuera de las horas de trabajo. Y es que cuando queremos hablar de conceptos, como ya le pasaba a Pazos, la cosa no es fácil, y trasladarlo a un folio lo complica. No va a ser un problema exclusivo del

conocido sicario, puesto que el tema de los conceptos ha sido objeto de estudio por personajes universales, como los filósofos Aristóteles y Spinoza, por poner conocidos ejemplos.

Del latín *conceptus*, el término se refiere a la idea que forma el entendimiento, o sea, un pensamiento que es expresado mediante palabras. En el diccionario de la Real Academia de la Lengua, entre otras acepciones, se define como: «idea que concibe o forma el entendimiento» y «representación mental asociada a un significante lingüístico». La noción de concepto siempre aparece vinculada al contexto y es especialmente familiar en nuestro ámbito, donde tradicionalmente los grandes avances tecnológicos han ido de la mano de lo militar.

El primer propósito constructivo del hombre fue crear armas que le permitieran defenderse de los ataques de los animales o atacarlos para conseguir

(1) *Airbag*, 1997. Director, Juanma Bajo Ulloa.

comida y poderse vestir. El ser humano no piensa en la guerra, sino en su supervivencia. La guerra vendría después, cuando a medida que el hombre se fue organizando en sociedad iban llegando los conflictos por intereses comunes.

Transformación

A lo largo de la historia, los grandes descubrimientos han ido variando la concepción de la guerra. Hasta el final de la Edad Media, cuando aparecieron las armas de fuego, el factor fundamental en el desenlace de los conflictos eran los hombres, en cantidad y calidad. La llegada de las armas de fuego supuso un importante cambio que, una vez consolidado, no registró grandes variaciones durante 400 años, hasta la Revolución Industrial en el siglo XIX. En este período entró en juego la gran producción, que tuvo su máxima expresión en los conflictos mundiales. A partir de la Segunda Guerra Mundial, la superioridad tecnológica se ha convertido en algo decisivo, haciendo hincapié en sensores, sistemas de comunicación y armamento.

Después de la caída del Muro de Berlín, en el siglo XXI y con el detonante de los atentados del 11-S, se comprueba que el entorno estratégico estaba marcado por una serie de circunstancias que afectaban sustancialmente a la actuación de las fuerzas armadas, particularmente de los países de la OTAN. Se multiplican los conflictos repartidos por el mundo, aumenta seriamente la amenaza representada por los actores no estatales, la proliferación de armas de destrucción masiva y la socialización de la tecnología. Pero el mayor reto es la vertiginosa velocidad de cambio del entorno, que requiere un enfoque integral en la actuación de todos los elementos de poder del Estado.

Estas circunstancias requirieron de los países miembros de la OTAN una revisión de sus procesos de modernización y adaptación, surgiendo así el concepto de Transformación, que en la organización se materializó con la creación en 2001 del Mando de Transformación Aliado (ACT, Allied Command Transformation).

En España, en 2004, en línea con estos acontecimientos de necesaria Transformación (2), se creó la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas (UTRAFAS) (3). En su actividad, en contacto con organismos similares de otros países aliados, pronto quedó patente que los conceptos operati-

(2) La Directiva de Defensa Nacional 1/2004 reflejaba la necesidad de acometer la Transformación de las Fuerzas Armadas españolas de manera que se constituyeran como un elemento eficaz de la acción del Estado y adquirieran un ritmo de actualización armónico con el proceso iniciado en el seno de la OTAN y del resto de los países de la Unión Europea.

(3) UTRAFAS: órgano auxiliar del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) responsable de los procesos de investigación y estudio de nuevos conceptos organizativos y de doctrina, así como de los relacionados con la implantación de nuevas tecnologías.

vos, como enunciados de la solución a problemas estratégicos, eran los verdaderos impulsores de la Transformación.

Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC)

Los conceptos como agentes de cambio no suelen ser aceptados de modo natural en las organizaciones; por ello necesitan el máximo rigor científico y del impulso desde el más alto nivel de la organización para su implantación. La UTRAFAS se quedaba corta para esta labor, por lo que en 2015 se crea el Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC), dentro de la estructura del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (4) (CESEDEN), con la misión de dirigir y coordinar el estudio de nuevos conceptos operativos que sirvan de apoyo para la potenciación de las capacidades militares.

En diciembre de 2018, se publica la Instrucción 21/18 del JEMAD, «Desarrollo de Conceptos Conjuntos», en virtud de la que se crea el Comité Ejecutivo de Conceptos (5) (COECON), órgano deliberativo mediante el cual los

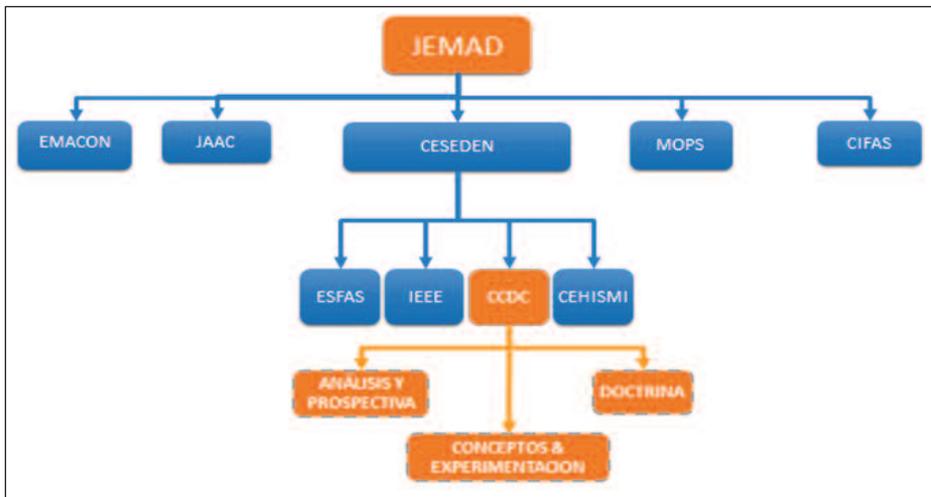


Figura 1. El CCDC en el EMAD.

(4) La Orden DEF/166/2015 crea el CCDC dentro de la estructura del CESEDEN, lo que permite una mayor relación tanto con el entorno académico militar y civil como con el científico, contribuyendo de esa manera a desarrollar el enfoque integral que necesitan las operaciones actuales.

(5) Creado en virtud de la Instrucción 21/18 del JEMAD, aprobada el 5 de diciembre de 2018, como órgano deliberativo del EMAD mediante el cual los órganos competentes del

órganos (6) competentes del Ministerio de Defensa participan en el proceso de desarrollo de conceptos. Los organismos están representados por vocales y está presidido por el jefe de la Sección de Conceptos y Experimentación del CCDC. En el caso de la Armada, el vocal es un capitán de navío de la División de Planes del EMA. Esta Instrucción establece la estructura y el procedimiento a seguir para desarrollar conceptos operativos y otros documentos de carácter conceptual, tanto a nivel nacional como internacional.

El Problema Militar Operativo (PMO)

El primer paso para desarrollar un posible concepto consiste en detectar un Problema Militar Operativo (PMO). Se trata de una insuficiencia o falta de capacidad de la Fuerza Conjunta para realizar sus funciones en un determinado entorno operativo. Para intentar acercar la realidad al lector, voy a utilizar como ejemplo el concepto Contra Sistemas Aéreos No Tripulados (C-UAS) (7), desarrollado recientemente por el CCDC. El problema nacía de la falta de eficacia de los medios de Defensa Aérea (DA) y Protección de la Fuerza (PF) para garantizar la protección y libertad de acción de las FF. AA. en sus unidades e instalaciones tanto dentro como fuera del territorio nacional. Así, se enunció el siguiente PMO:

«Las FF. AA. no disponen de una capacidad integral que permita prevenir, detectar, identificar, decidir y, en su caso, neutralizar los UAS LSS (8) que, operando por fuera de las capacidades de la Defensa Aérea integral, son empleados de forma hostil o imprudente contra las unidades desplegadas en operaciones e instalaciones militares, dentro y fuera de territorio nacional.»

Un PMO puede clasificarse como «Problema Básico o Funcional» (PB) cuando, tras un primer análisis, se determina que ya existen medios con los que conformar una solución a través de una reorganización y revisión de los elementos de la capacidad, sin ser necesario el desarrollo de una capacidad nueva.

Ministerio de Defensa participan en el proceso de desarrollo de conceptos conjuntos nacionales e internacionales.

(6) Órganos del ámbito conjunto (EMACON, JAAC, MOPS, CIFAS, MCCD, MCOE, etc.) y específico (Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire).

(7) C-UAS : Counter Unmanned Aerial Systems Low.

(8) LSS: Low Slow Small.

El Concepto Operativo

Un concepto es, con carácter general, una idea que resuelve un problema, y en el marco militar, la solución a un PMO y tiene vocación de orientar el correspondiente desarrollo o actualización (en el caso de problemas funcionales) de la capacidad objeto de estudio.

El CCDC puede desarrollar los siguientes conceptos y documentos conceptuales:

- Concepto Operativo Conjunto, abreviado simplemente como «Concepto», es una solución a un PMO, actual o futuro, que describe cómo la Fuerza Conjunta empleará ciertas capacidades para operar en un entorno operativo.
El concepto, en base al marco de actuación, el entorno operativo, y al problema que surge en ese entorno, presenta la solución teórica a dicho problema y las recomendaciones para ponerla en práctica, en base a cada elemento MIRADO-I (9) de la capacidad en cuestión, y que deberán servir de guía para el posterior Plan de Implementación.
Dado que aborda una nueva solución, requiere durante su desarrollo el uso de una metodología analítica (tipo CD&E) (10) que garantice su validez en términos de propiedad, aceptabilidad y practicabilidad.
Una vez sancionado, requerirá de un Plan de Implementación de las soluciones propuestas en el marco del proceso de planeamiento de la defensa.
- El Concepto Básico Conjunto es un documento que establece los principios y fundamentos para resolver un PB, empleando elementos que ya existen como parte de esa misma capacidad o de otras.
- El Concepto exploratorio evalúa los retos que previsiblemente se darán en los escenarios de actuación futuros y las características que la Fuerza Conjunta deberá poseer para enfrentarse a ellos. Se emplea para guiar el pensamiento en el planeamiento a largo plazo (OCM/OFLP) (11).
- Las Notas Conceptuales son documentos de reflexión con carácter prospectivo, de menor entidad que un concepto, que investigan sobre elementos de interés con vistas a un posterior desarrollo conceptual. Su oportunidad vendrá derivada, normalmente, de evoluciones en el

(9) Material, Infraestructura, Recursos Humanos, Adiestramiento, Doctrina, Organización e Interoperabilidad.

(10) CD&E: Concept Development and Experimentation (Desarrollo y Experimentación de Conceptos).

(11) OCM: Objetivo de Capacidades Militares. OFLP: Objetivo de Fuerza a Largo Plazo.

entorno operativo, posibilidad de mejorar capacidades con nuevas tecnologías, cambios orgánicos, nuevos procedimientos u otras causas.

Del PMO al Concepto

La necesidad de desarrollar un determinado concepto vendrá determinada por la detección y priorización de carencias y/o disfunciones de la Fuerza Conjunta, en forma de PMO, dentro del marco general de Desarrollo de Fuerza. En el recorrido del PMO, podemos distinguir los siguientes actores o pasos:

- *Organismo/Armada*. En el caso de la Armada, cualquier unidad o mando que detectase un posible PMO, por ejemplo derivado de un proceso de lecciones aprendidas, puede elevarlo como una Propuesta de PMO (PPMO) a la División de Planes del EMA, que se encargaría de su gestión.
- *Estado Mayor Conjunto (EMACON)* (12). Recibe las PPMO que remiten los organismos con copia al CCDC, y se va a encargar de dirigir la validación de las propuestas.
- *COECON*. El Comité Ejecutivo de Conceptos va a participar en el proceso de validación de las PPMO en apoyo al EMACON, de donde saldrán los PMO susceptibles de estudio que se priorizarán e introducirán en el Programa Conjunto de Conceptos (PCC). Además de las reuniones plenarias, trabaja de manera permanente mediante una plataforma virtual de intercambio de información, el SICADA (Sistema de Captura de Datos).

Del estudio de las PPMO se puede derivar o no la necesidad de desarrollar un concepto según el esquema de la figura 2.

El CCDC tiene capacidad para desarrollar dos o tres conceptos por año; por ello es importante la priorización que se hace en el programa PCC para sanción por el JEMAD y posterior emisión de la Directiva de Desarrollo de Conceptos (DDC); sobre la base de esta Directiva, el CCDC iniciará un Proyecto para la búsqueda de una solución por medio de un Concepto.

(12) La Instrucción 65/2015 del JEMAD, que desarrolla la organización del EMAD, establece que la Sección de Desarrollo de la Fuerza de la DIVESTRA (División de Estrategia del EMAD) es responsable de: a) «Participar en el desarrollo de los conceptos operativos prioritarios que se estén implantando en coordinación con la JAAC (Jefatura de Apoyo a la Acción Conjunta) y el CCDC», y b) «Identificar la necesidad de conceptos para futuros entornos operativos que permitan desarrollar el marco estratégico del planeamiento militar».



Figura 2. Estudio de PPMO.

Para cada proyecto se formará un equipo, dirigido por un jefe de proyecto, propuesto por el CCDC y contará con la participación de expertos (13) aportados por los órganos involucrados en el Concepto y de aquellos otros civiles o militares que puedan añadir valor a los trabajos.

De modo general, el proyecto de desarrollo de un Concepto sigue las siguientes fases:

- *Investigación*. En la que se recopila y estudia todo el conocimiento existente sobre el problema. Se analiza toda la información de interés obtenida tanto de nivel nacional como internacional. Bajo la dirección del oficial de proyecto, participan en esta fase los expertos de la organización, del entorno académico y de la industria que este considere.
- *Descubrimiento y desarrollo*. Es la fase creativa del proceso; en ella se trata de establecer nuevos conocimientos basados en los resultados de la fase anterior y en las ideas aportadas y discutidas entre los expertos. Esta fase se basará en la creatividad, libertad de pensamiento, participación y trabajo colaborativo de todos los expertos.
- *Experimentación*. Es la fase de investigación controlada en la que se somete a prueba la hipótesis de solución propuesta en la fase anterior. Una vez analizados los resultados del experimento, se validará la

(13) Por experto se entiende aquella persona que tiene profundos conocimientos teóricos, y normalmente también prácticos, sobre el problema planteado. Son profesionales que de alguna forma tiene relación con el tema en cuestión, bien en su trabajo diario o por tener formación reconocida, conocimientos o experiencia para desarrollar algún aspecto de la solución requerida. El experto no representará al organismo que lo designa, sino que su función se limitará a la aportación de sus conocimientos técnicos y experiencia para el mejor desarrollo del proyecto.

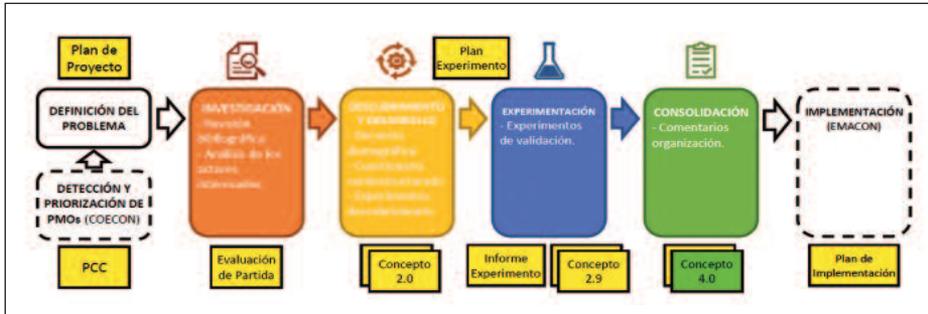


Figura 3. Secuencia del proceso de desarrollo de un Concepto.

propiedad de la solución propuesta, por lo que al finalizar con éxito las fases 2 y 3, si la solución resuelve el problema, se puede considerar apropiada.

- *Consolidación.* Podrá desarrollarse simultáneamente con el final de alguna de las dos fases anteriores. Pretende realimentar el borrador de Concepto con los resultados de la experimentación y con los comentarios institucionales de las distintas autoridades de la organización a fin de comprobar que no entra en conflicto con otros desarrollos conceptuales o doctrinales y mantiene la interoperabilidad con las capacidades existentes. Durante esta fase se analiza que la solución desarrollada sea practicable y aceptable.

Una vez finalizado el desarrollo del Concepto, el CCDC lo eleva para su promulgación por el JEMAD; tras esta, es responsabilidad del EMACON liderar el proceso de implementación.

Programa Conjunto de Conceptos 2019-2021

El PCC 2019-2021 se elaboró durante el primer semestre de 2019 y se encuentra en la Directiva 13/19 del JEMAD. En él se recogen los cinco PMO que se identificaron en el estudio correspondiente de doce propuestas presentadas por los distintos organismos:

- *Recuperación de Personal (Personnel Recovery, PR).* No existe una definición conceptual del alcance de la capacidad de *Personnel Recovery* a nivel conjunto. A pesar de que se cuenta con la mayoría de los medios materiales, no está definida su organización, principios, responsabilidades, estructura C2, ni posee doctrina de empleo. Se identifica la existencia de una deficiencia de capacidades Fuerza

- Conjunta como Problema Básico Funcional, que debe resolverse mediante un Concepto Básico Conjunto.
- *Ámbito Cognitivo*. A día de hoy existe indefinición en los medios materiales y humanos, la estructura y los procesos necesarios para que la FC pueda operar de forma eficaz en el ámbito Cognitivo; concretamente se plantea la duda de saber si un comandante en operaciones está recibiendo información «contaminada» que pueda afectar a su toma de decisiones, tanto porque esta afecte a aspectos operativos o bien esté dirigida a menoscabar la moral de las fuerzas propias. Dada la indefinición antes mencionada se considera necesario abordar este PMO mediante un Concepto Exploratorio que identifique detalladamente la deficiencia de la FC y sirva de base para desarrollos conceptuales posteriores.
 - *A2/AD (Anti Access/Area Denial)*. Falta de capacidad de la FC para acceder y operar de forma independiente en aquellas regiones potenciales de operaciones en las que un adversario disponga de medios de A2/AD. Es necesario abordar este problema desde el punto puramente nacional para analizar las carencias de la FC. Se debe realizar un Concepto Exploratorio en este sentido.
 - *Cooperative Engagement Capability (CEC)*. Los misiles balísticos e hipersónicos de última generación en poder de Estados potencialmente adversarios, así como de organizaciones terroristas, son de difícil enfrentamiento por parte de los sistemas de armas defensivos de la FC. El escenario donde se puede materializar esta amenaza se contempla parcialmente en los escenarios BMD (Ballistic Missile Defence) y A2/AD. El problema planteado se puede, por tanto, afrontar en el ámbito del Concepto Exploratorio sobre A2/AD.
 - *Operaciones Multidominio*. Se identifica una cierta indefinición en cuanto al significado del término «multidominio». Para aclarar estos aspectos se debe desarrollar una Nota Conceptual al respecto.

Para el presente ciclo se ha determinado ejecutar cuatro proyectos en el orden que se indica a continuación:

- Recuperación de Personal (Concepto Básico Conjunto).
- A2/AD (Concepto Exploratorio).
- Ámbito Cognitivo (Concepto Exploratorio).
- Operaciones Multidominio (Nota Conceptual).

Todos ellos comenzaron su andadura en septiembre de 2019 y ya se han establecido los grupos de trabajo, liderados por jefes de proyecto del CCDC y compuestos por expertos, donde caben miembros de las FF. AA., del mundo académico y del empresarial o industrial. Los resultados de los Conceptos

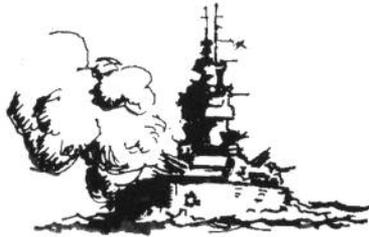
Exploratorios se evaluarán para determinar la necesidad de elaborar un Concepto Operativo en la revisión anual de la Directiva, y de la Nota Conceptual se valorará la necesidad de desarrollar un Concepto Operativo.

Conclusión

Los conceptos son impulsores de la Transformación de las FF. AA. al dar solución a las insuficiencias o carencias identificadas en un Problema Militar Operativo. En este proceso son indispensables el rigor científico y el respaldo para su implantación. Con este objeto se creó el CCDC, «para dirigir y coordinar el estudio de nuevos conceptos que sirvan de apoyo para la potenciación de las capacidades militares». El procedimiento está recogido en la Instrucción 21/18 del JEMAD, «Desarrollo de Conceptos Conjuntos», donde se contempla la participación de los órganos competentes del Ministerio de Defensa a través del COECON. El Programa Conjunto de Conceptos guía su desarrollo y permite que cualquier unidad participe en el proceso, ya sea identificando un posible PMO o aportando expertos a algún proyecto.

En todo caso, quien se haya visto superado por la información recogida en este artículo siempre puede recurrir a la lacónica sentencia del carismático Pazos: «el concepto es el concepto».

(Nota: los gráficos proceden de los documentos citados en la bibliografía).



BIBLIOGRAFÍA

Instrucción 21/18 del JEMAD, «Desarrollo de Conceptos Conjuntos».
Directiva 13/19 del JEMAD, «Programa Conjunto de Conceptos».
CCDC. Concepto Nacional C-UAS LSS, 23 enero de 2019.
CCDC-01. METODOLOGÍA CD&E. Mayo 2019.
www.defensa.gob.es/ceseden/ccdc