XX CONFERENCIA DE DIRECTORES
DE COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS

Planeamiento Militar

Desde la óptica de los Colegios de Defensa de Iberoamérica

MINISTERIO DE DEFENSA

XX CONFERENCIA DE DIRECTORES
DE COLEGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS

Planeamiento Militar

Desde la óptica de los Colegios de Defensa de Iberoamérica

MINISTERIO DE DEFENSA
REPÚBLICA DOMINICANA
2019

Derechos Reservados ©
Instituto Superior para la Defensa
“General Juan Pablo Duarte y Díez”
(INSUDE)

MINISTERIO DE DEFENSA
Av. 27 de Febrero, Esq. Gregorio Luperón,
Santo Domingo, D.N. República Dominicana
Teléfono 809-531-2971, www.insude.mil.do

© Autores y editor, 2019
ISNB: 978-9954-9197-0-7

Fecha de edición: Septiembre 2019

Declaración de privacidad:
Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

CONSEJO DE ASESORES

Teniente General Rubén Darío Paulino Sem
Ejército República Dominicana, Ministro de Defensa, República Dominicana.

Vicealmirante Miguel Enrique Peña Acosta
Armada de República Dominicana, Viceministro de Defensa para asuntos Navales y Costeros y Encargado de Asuntos Educativos de las Fuerzas Armadas, República Dominicana.

General de Brigada Valerio García Reyes
Ejército República Dominicana, Rector del Instituto Superior para la Defensa (INSUDE), República Dominicana.

Coronel Nelton Baralt Blanco
Ejército República Dominicana, Director Escuela de Graduados de Altos Estudios Estratégicos (EGAEE) República Dominicana

Coronel Luís Antonio Collado Kelmes
Fuerza Aérea República Dominicana, Subdirector Académico de la Escuela de Graduados de Altos Estudios Estratégicos (EGAEE) República Dominicana.

Coronel Hermes J. Gerónimo Mena
Ejército República Dominicana, Subdirector de Investigación de la Escuela de Graduados de Altos Estudios Estratégicos (EGAEE) República Dominicana.

Capitán de Navío Rocío C. Santana
Armada República Dominicana, Encargada de Relaciones Públicas de la Escuela de Graduados de Altos Estudios Estratégicos (EGAEE) República Dominicana.

COMITÉ EDITORIAL

Coronel Ana Esther Espinal Echavarría
Ejército República Dominicana, Vicerrectora de Investigación, Extensión y Educación Continua, Instituto Superior para la Defensa, República Dominicana.

Coronel (r) Juan Fabrizio Tirry, M.S.
Encargado Departamento de Investigación, Instituto Superior para la Defensa, Editor, República Dominicana.

Licda. Ana Marina Méndez Gómez
Encargada del Sistema Integral de Bibliotecas de las Fuerzas Armadas, Instituto Superior para la Defensa, Cuidado de edición, República Dominicana.

Licda. Mary Gautreaux
Diseño y diagramación, República Dominicana.

Licdo. Tomás Castro Burdiez
Corrector de Estilo, República Dominicana.

Licda. Charina Altagracia Mercedes
Encargada de Tecnología Educativa, Instituto Superior para la Defensa – General Juan Pablo Duarte y Díez (INSUDE), República Dominicana

CONTENIDO

9 PRESENTACIÓN

11 INTRODUCCIÓN

14 PRÓLOGO

19 EL PLANEAMIENTO MILITAR EN MÉXICO
Estados Unidos Mexicanos

43 O PLANEAMENTO MILITAR: PLANEAMENTO DE FORÇAS EM PORTUGAL
Portugal

71 EL PLANEAMIENTO MILITAR EN ESPAÑA ANTE LOS NUEVOS RETOS DEL ENTORNO OPERATIVO
Reino de España

117 LA PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA Y LA ADAPTABILIDAD E INNOVACIÓN DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS FRENTE A DESAFÍOS COMPLEJOS
República de Chile

149 ESCENARIOS EN COLOMBIA DE LA GUERRA HÍBRIDA
República de Colombia

169 LA CONDUCCIÓN OPERATIVA
República de El Salvador

199 PLANEAMIENTO MILITAR/LIDERAZGO
República de Honduras

241 SIMULACIÓN DE NUEVOS MODELOS DE PLANIFICACIÓN MILITAR DE APOYO A LA SEGURIDAD INTEGRAL DE UN ESTADO
República del Ecuador

263 PLANEAMIENTO MILITAR Y EL SISTEMA EDUCATIVO DE CALIDAD PARA EL SECTOR DEFENSA
República de Perú

287 LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERACIONAL.
República Dominicana

329 PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES:
A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA
República Federativa do Brasil

361 PLANIFICACIÓN MILITAR, MANDO DESCENTRALIZADO Y GUERRA DE MANIOBRA: ¿MODA O NECESIDAD PARA LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY?
República Oriental del Uruguay

PRESENTACIÓN

Es una gran distinción, para quien suscribe, ostentar las palabras que presentan una obra de trascendencia para la integración hemisférica de los colegios de Defensa de Las Américas, en la que República Dominicana se viste de Gala al recibir en este 2019, la sede de la reunión de estos importantes centros académicos donde se discute el futuro de la defensa nacional y regional.

En el marco de la Reunión de Colegios de Defensa, las Fuerzas Armadas de República Dominicana y el Instituto Superior para la Defensa, INSUDE, están dignamente representados por la Escuela de Graduados de Altos Estudios Estratégicos (EGAEE), quien ha llevado la coordinación para la edición de esta obra que lleva por título: "Planeamiento Militar" y que se desarrolla como un aporte al conocimiento de los sistemas de planeamiento que implementan en los diferentes países de este importante complejo de seguridad y en el marco de la XX Conferencia de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos.

Los temas que adornan el contenido de este libro, se convertirán en una guía que, basado en las experiencias de los distintos países, servirán para orientar las trasformaciones que demandan los nuevos tiempos en materia de planeamiento. Este manual, permite educar y alinear los enfoques estratégicos y operacionales de las diferentes Fuerzas Armadas, como herramienta para la articulación en materia de seguridad regional y global, así como, para el

fomento de las medidas de confianza mutua que promueve esta agrupación académica y militar.

En este compendio se distinguen los enfoques de mayor actualidad en materia de planificación militar, como es el planeamiento basado en capacidades, la adaptabilidad e innovación de las capacidades estratégicas, la planificación en apoyo a la seguridad integral, la conducción operativa, el liderazgo en el planeamiento, así como, enfoques y conceptos de última generación como los escenarios de la guerra híbrida y el planeamiento del ciberespacio.

Reiteramos el sentido de honor que nos embarga al formar parte de esta iniciativa. En nuestra calidad de Rector del Sistema de Educación de las Fuerzas Armadas Dominicanas, a través del Instituto Superior para la Defensas (INSUDE), estamos seguros de que los nuevos escenarios, amenazas y desafíos se abordarán con capacidades de alto nivel para garantizar la Defensa Nacional, Regional y Global.

VALERIO ANTONIO GARCÍA REYES
General de Brigada Ejército República Dominicana, ERD
Rector del INSUDE

INTRODUCCIÓN

Este libro, titulado "Planeamiento Militar", como parte del compromiso asumido por la Asociación de Colegios de Defensa Iberoamericanos, para sus reuniones anuales, fue aprobado en el marco de la XIX reunión celebrada en Madrid, España, y en él se pone de manifiesto el interés de los países miembros, desde una perspectiva militar, en cuanto al desarrollo de las operaciones, a partir de los conceptos doctrinarios comunes o aquellos particulares de cómo se emplean nuestras Fuerzas Armadas.

Dada la naturaleza de las fuerzas militares, fueron asociados a la planificación los conceptos de estrategia y táctica, como el arte de dirigir las fuerzas militares (la primera) y la segunda como las destrezas en el empleo de estas. Así que, al asociar estos conceptos a la planificación, se entiende que la estrategia hace posible el desarrollo de un plan general que involucra todas las tareas, actividades y recursos necesarios para el desarrollo de las operaciones o alcanzar un objetivo, mientras que en el empleo táctico se favorece el uso de estos recursos previstos, que harán posible el cumplimiento de los objetivos planteados en la estrategia.

Desde las teorías que enfatizan en las necesidades humanas, se asume que la planificación, que bien ha sido empleada por los militares, favorece en cierta forma nuevas características que permiten el empleo de las fuerzas, un mejor uso de los recursos escasos, mayores niveles de rentabilidad, el logro de los objetivos de deseados y a la obtención de los efectos hacia el futuro.

El Planeamiento ha sido asociado a la propia naturaleza humana desde el momento en que el medio ambiente empezó a disminuir sus capacidades como fuente inagotable de recursos. Visto de este modo, las teorías de la ciencia económica priorizaron en el estudio de cómo las sociedades podían producir bienes y

servicios con altas valoraciones beneficiosas, a partir del uso de recursos escasos, y que esto pudiera beneficiar a la mayor cantidad de personas.

Esto hizo posible que nuevos paradigmas fueran implementados en todo el contexto mundial, en la medida que la población reflejaba un crecimiento geométrico frente a una producción que, a pesar de la tecnología, fue evidente que no aportaba los insumos en cantidad y calidad suficientes a toda la población. Esta situación puso en las agendas mundiales nuevos elementos, en cuanto a cómo se podía producir el desarrollo, cuando en realidad la población mundial estaba muriendo,

Es por esto por lo que, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, se identificaron 8 propósitos generales en el año 2000, para que, de manera obligatoria, los 189 países miembros en ese momento, acordaran reducir o por lo menos enfrentar antes del 2015; pero todo aquello tenía la firme convicción de mejorar las condiciones de vida de los seres humanos, bajo una planificación metódica que permitiera evaluar un punto de partida y con la esperanza de lograr grandes cambios a futuro. No obstante los esfuerzos realizados por algunos países, fue necesario desarrollar los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible, tratando de zanjar las diferencias abismales entre la pobreza extrema, los conflictos sociales y entre países, en procura de agenciarse los recursos necesarios que asegurasen su subsistencia y el estado de felicidad de todos los ciudadanos de sus respectivos países.

Los países iberoamericanos fueron el centro de atención en cuanto a las crisis, que por la falta de previsión o de planificación se desarrollaron, llevando a estas al desarrollo de conflictos de naturaleza bélica, internos y externos, como forma de agenciarse más recursos o en la defensa de sus propios intereses. (Navarro y Navarro, 2012)

A partir de la experiencia militar, muchas de nuestras iniciativas pasaron a formar parte de algunas disciplinas como: La administración de empresas, la economía, la producción industrial, los métodos de seguimiento de los planes y proyectos y la definición de esquemas de rentabilidad de los negocios. Es por esto que la planificación en nuestras fuerzas militares, continúa siendo el referente fundamental para el desarrollo de las operaciones militares, pero además sirve de base para el desarrollo de otras actividades vinculadas a los negocios, la empresa publica y privada, la gerencia y dirección de proyectos, así como, del seguimiento, debido a cada una de estas con miras a cumplir los objetivos y a la espera de minimizar los riesgos que puedan propiciar el fracaso.

A partir de la experiencia de la Asociación de los Colegios de Defensa Iberoamericanos, este libro pretende dejar plasmado el accionar de cada una de nuestras Fuerzas Armadas, facilitando el empleo y uso de sus recursos, además, propiciando la identificación de mejoras u oportunidades en base a las buenas prácticas desarrolladas por los miembros, permitiendo una mejora de nuestras capacidades locales.

NELTON BARALT BLANCO
Coronel Ejército República Dominicana, ERD (DEM), MA
Director de la Escuela de Altos Estudios Estratégicos (EGAEE)

PRÓLOGO

A partir de las experiencias de conferencias mundiales y regionales (como las Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas), específicamente la celebrada en Williamsburg en 1995 (donde los temas centrales fueron "Las Fuerzas Armadas democráticas para el siglo XXI", "Cooperación de la Defensa", así como, "Las medidas de transparencia"), se hizo evidente que este esfuerzo colaborativo permitiría que las Fuerzas Armadas del Hemisferio Occidental, en su mayoría de habla hispana, tuvieran muchos aspectos en común en cuanto al desarrollo de su doctrina militar, recursos militares y capacidades de empleo.

En este contexto latinoamericano, se establecieron las normas para el acercamiento de las Fuerzas Armadas de los países que lo conformaban. Esto permitió, a su vez, que la Asociación de Colegios de Defensa (la cual vincula los centros educativos del nivel superior con escuelas nacionales asociadas a la capacitación de civiles y militares en materias de Seguridad y Defensa, y a la contribución de aquella al desarrollo del entendimiento y confianza mutua en el Hemisferio) tuviera en cuenta temas específicos aprobados por las Conferencias de Ministros de Defensa.

Los seres humanos, así como los Estados nación, tienen necesidades que perduran de acuerdo a sus capacidades para acceder a los recursos que permiten alcanzar el propósito nacional, además de obtener y preservar sus intereses y objetivos. Son las Fuerzas

Armadas las que, al ser clasificadas como fuentes del poder de los Estados, cuentan con las capacidades para enfrentar las amenazas que puedan intentar apoderarse de sus más preciados recursos, asimismo, trastornar la existencia misma del Estado y sus instituciones.

En este nuevo volumen de la Asociación de Colegios de Defensa Iberoamericanos, titulado Planeamiento Militar (como parte de las actividades aprobadas durante la pasada reunión celebrada en Madrid, España en 2018, en el marco de la decimonovena reunión de este organismo), se expone cómo son articulados los recursos de las fuerzas militares de Iberoamérica, en el ámbito estratégico, en cuanto a la programación y ejecución de la política de defensa y al uso racional de los recursos en el desarrollo de las operaciones militares.

A fin de entender mejor el concepto de planeación, podemos mencionar una obra de Sun Tzu, El Arte de la Guerra, donde se atribuye a los generales, considerados estrategas, la necesidad de que conozcan todos los aspectos relacionados con el terreno, para poder emplearlos en su provecho en la conducción de la guerra. Queda claro, entonces, que se requiere conocer el entorno cambiante actual, el terreno y las múltiples amenazas, para poder enfrentarlas con los recursos a nuestra disposición.

Es evidente, que los principios de la economía plantean la capacidad de satisfacer las necesidades humanas conforme al uso de bienes escasos, por lo cual, es más valorado el alcance de los objetivos propuestos. Es por esto por lo que, modernamente, las fuerzas armadas han previsto planificar diferentes tipos de operaciones bélicas (o no), que les permitan reaccionar de modo oportuno ante los entornos inestables, cambiantes, con multiplicidad de amenazas y no regulados por las leyes de la guerra, ni como una expresión continuada de la política.

Tal y como lo expresó Alvin Tofler en su obra La tercera ola, los cambios de esta nueva era se aceleran, impulsados por la tecnología, el conocimiento y el surgimiento de nuevas civilizaciones no tradicionales, que no tienen patrones definidos y que, por lo

tanto, demandarán la participación militar en entornos inteligenciares para poder enfrentarlos.

Es así, cómo el planeamiento establece el direccionamiento, que permite desarrollar las estrategias y, con estas, los cursos de acción que facilitarán alcanzar las metas propuestas u objetivos, o el estado final deseado, con un menor uso de los recursos y en el menor tiempo posible. Estratégicamente hablando, estas metas u objetivos serán alcanzados con el empleo efectivo de las Fuerzas Armadas en los niveles operacionales y tácticos.

Teniendo en claro, que no existe una estrategia militar única y que no podemos asegurar que alguna estrategia bien planificada es la garantía del éxito, el empleo de los medios de Defensa en otras tareas no tradicionales (o en conjunto con otros componentes o con agencias nacionales e internacionales) permitirá la ejecución de las misiones con otros recursos disponibles.

A lo largo de este libro se describen diferentes aspectos asociados a la planificación estratégica y operacional desde la perspectiva de cada uno de los países miembros. Esto permite identificar los aspectos comunes en la planificación, así como, aquellos considerados novedosos, o que pueden bien ser llamados a identificar como buenas prácticas. Con esto aseguramos una mejora de las competencias de nuestras fuerzas militares.

Además, se describen los cambios habidos en los modelos de planificación de la defensa, a partir de los resultados evidenciados al finalizar la Guerra del Golfo en el 1991. Cambios de una planificación por escenarios puntuales, orientados a enfrentar amenazas específicas en áreas delimitadas, para un modelo de planificación basado en las capacidades, donde la flexibilidad permita, entonces, enfrentar contingencias con actores, escenarios y tipologías diferentes, además de orientar su accionar a la seguridad multidimensional.

Asimismo, el uso de nuevas tecnologías, la inteligencia artificial y el Big Data ha permitido el desarrollo de softwares predictivos que propician identificar de antemano cuáles son las amenazas y

riesgos activos, que demandarán la participación del sistema de defensa nacional (en algunos casos, de organismos regionales), o la configuración de fuerzas multinacionales, capaces de enfrentar diferentes actores y amenazas en un entorno global y con presencia en diferentes países.

Estos entornos intangibles, caracterizados por los entornos virtuales, ponen en evidencia que nuestras fuerzas militares iberoamericanas deben continuar con sus labores primarias orientadas al entrenamiento y a la capacitación, como forma de enfrentar cualquiera de las amenazas reales o potenciales, en entornos físicos o no, dentro de sus mismos territorios nacionales o en otros espacios donde deba primar el accionar conjunto, las acciones interagenciales y la planificación de todo tipo de contingencia que pueda amenazar el desarrollo democrático, el respeto a los derechos humanos o la paz mundial.

RUBÉN DARÍO PAULINO SEM
Teniente General Ejército República Dominicana, ERD
Ministro de Defensa

EL PLANEAMIENTO MILITAR EN MÉXICO

MILITARY PLANNING IN MEXICO

Vicealmirante CG DEM, José Tomás Jorge Tress Zilly, Director CESNAV
Gral. Bgda. DEM, Agustín Vallejo Silva, Director CODENAL
Gral. Brig. DEM, Arturo Solano Escobedo, Jefe Sec. Pedag. CODENAL
Cap. Nav. CG DEM, Domingo Morgado Gómez, Perteneciente CESNAV
Colegio de Defensa Nacional (CODENAL)
Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV)
Estados Unidos Mexicanos

Introducción

El siglo XXI, se ha caracterizado por ser un periodo de grandes alteraciones, donde el mundo ha tenido cambios y afectaciones en los ámbitos político, económico, social, diplomático, tecnológico y militar, en ocasiones estos grandes problemas, han escalado a nivel de riesgo o amenaza, así como también han adoptado un carácter regional y en otras de tipo local, pero siempre con repercusiones en la Seguridad y Desarrollo Nacional.

De presentarse una situación de esta naturaleza, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define las bases jurídicas donde el gobierno y pueblo fundamentan las acciones para garantizar la condición de Seguridad Nacional, siendo a través de la parte dogmática donde se establecen lineamientos de tipo moral y jurídico y la parte orgánica, que indica la estructura del Estado para el mismo fin.

Por la posición geográfica de México, nuestro país no puede mantenerse al margen, ni puede ser la excepción a los efectos de los riesgos ó amenazas, ya que en esos periodos de inestabilidad, se incluyen formas diferentes de concebir el ejercicio del Poder Nacional y por ende la manera de plasmar y conseguir los objetivos nacionales, para el caso concreto del campo militar, donde se refleja el actuar de las Fuerzas Armadas deben de tener clara su postura y expresión como parte del Poder Nacional, plasmado todo en un Planeamiento Militar, con la idea de concebir la mejor forma de eliminar todo tipo de óbices.

Para poder estar en capacidad de resolver alguna problemática, las Fuerzas Armadas cuentan con la herramienta del planeo militar, con el firme propósito de poder identificar riesgos y amenazas que puedan afectar tanto el desarrollo nacional, como el bienestar de los mexicanos.

El Planeamiento Militar en materia de Seguridad Nacional, no se limita a identificar los antagonismos tradicionales, ya que comprende una compleja gama multidimensional de nuevos retos y amenazas asimétricas, permitiendo de esta forma al Estado funcionar con las debidas garantías de su integridad territorial, independencia, soberanía, estado de derecho, estabilidad política, social, económica, con miras a preservar la consecución de sus objetivos nacionales.

Enfoque de la Seguridad Nacional y de la Planeación Estratégica.

Para las Fuerzas Armadas, el ser parte de un Poder Nacional de un país como México, estar conscientes de nuestro rol dentro de la estructura del Estado; además, de conocer nuestra posición geopolítica, es imprescindible para incursionar y tener clara la condición de Seguridad Nacional.

El presente artículo, lo analizaremos desde dos enfoques: Primero, desde el marco conceptual como parte de la doctrina; y Segundo, desde el marco legal a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, con el objetivo de describir posteriormente el modelo de Planeación Estratégica.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 89, fracción VI se consagra como facultad y obligación del Presidente de la República: "Preservar la Seguridad Nacional, en los términos de la ley respectiva y disponer de la totalidad de las fuerzas armadas permanentes, o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la defensa exterior y orden interno".

Por otro lado, la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 3/o, plantea que "para efectos de esta Ley por Seguridad Nacional, se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano".

La Seguridad Nacional, es definida como una condición suprema, propiciada por el propio Estado, con el propósito de protegerlo de los antagonismos que se presenten desde el exterior o del interior, con la visión de proteger los objetivos nacionales, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con relación a la definición del concepto de Seguridad Nacional, hoy existen varias; sin embargo, nos concretamos al glosario de términos unificados de Seguridad Nacional, elaborado por las instituciones educativas de México, donde se establece, que la Seguridad Nacional es una condición necesaria que proporciona el Estado para garantizar la prevalencia de su integridad territorial, independencia, soberanía, estado de derecho, su estabilidad política, social y económica; y la consecución de sus objetivos nacionales".

Para tal propósito, la Seguridad Nacional tiene dos vertientes: la Defensa Nacional, que se conceptúa como el conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado para garantizar su integridad, independencia, soberanía, así como, prevenir y eliminar los antagonismos que procedan del ámbito externo; mientras que la segunda vertiente de Seguridad Interior, está definida como una condición necesaria que proporciona el Estado para salvaguardar sus instituciones, su población, garantizar el desarrollo nacional y mantener el estado de derecho.

Además, es pertinente considerar que los conceptos fundamentales que dan sustento y contenido a la doctrina de Seguridad Nacional, deben tener las siguientes características:

- Que sean socialmente aceptados;
- Que el concepto sea políticamente correcto;
- Sea culturalmente unificador;
- Deje de asociarse a un propósito represivo;
- Que sea un paraguas en donde se cobijen los intereses nacionales independientemente del régimen en turno; y
- Que permita impulsar una campaña de la cultura de Seguridad Nacional para el personal que tenga participación directa o indirecta en la formulación del modelo y en la ejecución de tareas en esta área.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, es el resultado del trabajo y consulta de distintos actores de la sociedad, tales como: Dependencias de la Administración Pública Federal, el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Municipios, Académicos, Empresarios, Ciudadanos, Comunidades Indígenas y Órganos Autónomos, por lo que el objetivo de la participación social en la elaboración del PND, es enriquecer la construcción de las Políticas Públicas para que éstas estén alineadas a los intereses y necesidades de los distintos actores sociales (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024).[1]

1 *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.* (s.f.). Cd. Méx.,. Recuperado el 3 de Abril de 2019, de https://pnd-2019-2024.pdf

Fig. 1.- Planeación Nacional.

Modelo de Planeación Estratégica en materia de Seguridad Nacional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que el Estado organice un sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, en el cual se establecen las prioridades nacionales, se realiza un diagnóstico de la situación, se establecen los objetivos para atender la problemática identificada, se definen las estrategias para el logro de los objetivos, los indicadores y metas que permitan darle seguimiento.

La Ley de Planeación expedida el 5 de enero de 1983, establece como objetivo primordial encausar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y programas de desarrollo; faculta al ejecutivo para realizar una coordinación en acciones con los Estados y se señala, con claridad a todas las dependencias, sus responsabilidades en la planeación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, se define como un conjunto de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí con las organizaciones de los grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de llevar a cabo acciones de todo tipo en común acuerdo.

El mismo PND 2019-2024, establece un modelo de Planeación Nacional, que da énfasis a los indicadores del desempeño a base de la expresión cuantitativa,

construida a partir de variables cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir el actuar gubernamental; para tal efecto, describe los resultados que se esperan obtener de la gestión pública y mide el grado de cumplimiento de los resultados.

PROCESO DE LA PLANEACIÓN NACIONAL

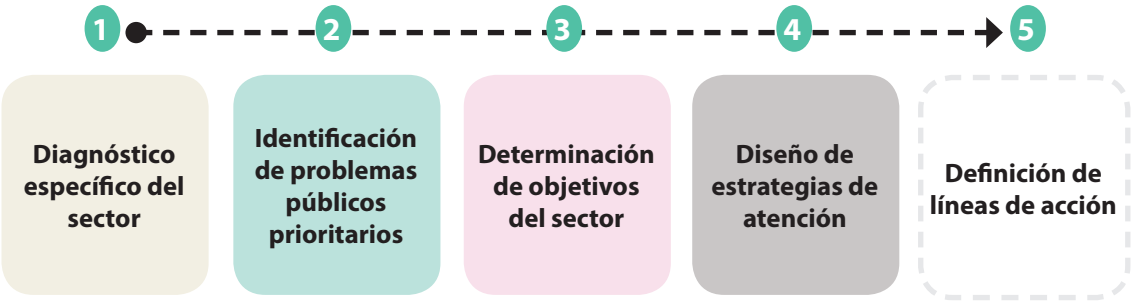


Fig. 2.- Proceso de planeación nacional.

Desde el punto de vista de la Planeación Estratégica, el PND contempla tres etapas fundamentales:

Primera etapa, el diagnóstico de la situación actual y perspectiva de largo plazo de los temas prioritarios con base en información cualitativa y cuantitativa, para lo cual se utilizan los indicadores clave del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (SNIEG), que permiten analizar la acción gubernamental implementada, identificar problemas públicos prioritarios y sus causas, así como las áreas de oportunidad para su atención.

Segunda etapa, implica la redacción de objetivos; así como, resultados que deben ser alcanzados para resolver o mitigar un problema público. Deben incluirse las estrategias, los medios requeridos para solucionar las causas que generan el problema público y por último, los Indicadores y metas, es decir las métricas cuantitativas para evaluar y dar seguimiento a los objetivos.

Tercera etapa, es la elaboración de consultas con actores relevantes para enriquecer el diagnóstico y los objetivos prioritarios, foros Nacionales y Estatales, foros especiales con grupos indígenas y personas con discapacidad para elevar las preocupaciones y problemáticas de grupos cuyas voces han sido poco escuchadas.

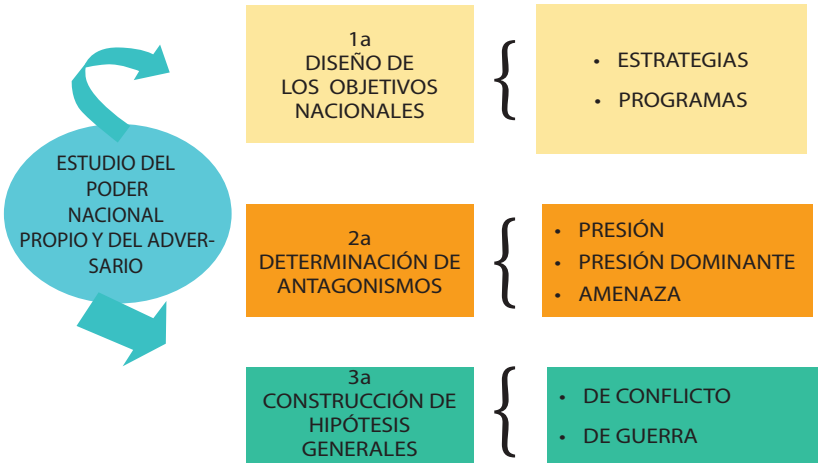


Fig. 3.- Proceso de planeamiento militar para la Seguridad Nacional.

Una vez, concluido la tercera etapa de la Planeación Estratégica, reviste especial importancia el Sistema Nacional de Inteligencia; cuyo objetivo, es generar productos de inteligencia con un alcance estratégico y multidimensional para sustentar la toma de decisiones del Ejecutivo Federal en materia de Seguridad Nacional.

Un aspecto fundamental a integrar en el planeamiento, está el entorno estratégico de México, por lo que existen elementos que destacan el papel y su ubicación geoestratégica, destacando aspectos tales como: Primero, es la quinceava economía del mundo con un peso específico en América del Norte e intereses comerciales, prácticamente, en todas las zonas del mundo; Segundo, es una potencia cultural que puede desarrollar una política exterior que utilice la diplomacia cultural, con el fin de tener mayor presencia global, proyectando su cultura y sus valores; Tercero, sobresale como una potencia ambiental, lo cual en este ámbito, implica muchos retos, ya que debe desarrollar energía alternativa para poder cumplir con varios acuerdos firmados; Cuarto, es un país con un bono poblacional ya que el 50% tiene 26 o menos años de edad.

Derivada de la Planeación Nacional Democrática, está la Planeación Estratégica de las Fuerzas Armadas; en este sentido, cabe destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Ejecutivo Federal es el responsable de preservar la Seguridad Nacional y para ello puede disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas en las dos grandes vertientes de la Seguridad Na-

cional: la Defensa Exterior y el Orden Interno. En este orden de ideas, la Planeación de las Fuerzas Armadas se desarrolla en estas dos grandes áreas.

Respecto a la Planeación de Defensa Nacional, se considera a la guerra como el antagonismo tradicional, sin descartar el hecho de que, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y debido a su peculiar ubicación geográfica, México no enfrenta amenazas militares externas. Aunque el antagonismo tradicional de la guerra, como se ha señalado, es remota, en las Fuerzas Armadas no se descarta y se elaboran las hipótesis de guerra y los planes militares que permitan su atención.

Respecto a la segunda gran vertiente de la Seguridad Nacional en el Estado Mexicano, es decir, la Seguridad Interior, las Fuerzas Armadas valoran los problemas públicos identificados en la tercera etapa de la Planeación Nacional Democrática, donde se formula la hipótesis de conflicto que permita atender cada problema, así como el desarrollo de los planes militares correspondientes.

Es de gran importancia destacar, que las dos grandes áreas de la Seguridad Nacional (Defensa Nacional y Seguridad Interior) no son funciones exclusivas de las Fuerzas Armadas, sino del Estado Mexicano en su conjunto.

Para tal efecto, el Estado Mexicano realiza una serie de acciones, tanto en tiempo de paz como de guerra, para organizar, cuantificar los recursos humanos y materiales de todo tipo, que integran el Poder Nacional; asimismo, definir de acuerdo con los problemas identificados las áreas geográficas estratégicas y funcionales donde serán empleados los recursos del Poder Nacional, para garantizar la integridad, la soberanía y el desarrollo nacional previendo y eliminando los antagonismos externos e internos.

Las hipótesis de conflicto y los planes que se formulen para la atención de los problemas públicos identificados en materia de Seguridad Interior, en las Fuerzas Armadas, se tiene presente: Primero; las Fuerzas Armadas representan un cimiento sobre el que debe apoyarse el Estado Mexicano para combatir a los grupos radicales; Segundo, la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de Seguridad Pública, deben ser coordinadas y conducidas con otras instituciones federales; Tercero, las tareas de las Fuerzas Armadas en Seguridad Interior, no deben pasar por alto el fortalecimiento de las capacidades en su misión principal, que es la Defensa Nacional.

Fig. 4.- Aspectos medulares de Seguridad Interior.

El Planeamiento Militar en las Fuerzas Armadas.

El objetivo primordial del planeamiento, es la solución de problemas de índole militar, utilizando una metodología sistémica y deductiva, que tiene como referente el método científico; sin embargo, en la actualidad, el Sistema de Planeamiento Militar tiene la necesidad de implementar mayores y mejores soluciones a los problemas militares que han aumentado su "rango de acción", dejando de ser sólo militar e incluyendo a todas las vertientes posibles de ser utilizadas dentro del poder de un Estado para la solución de un problema determinado.

La solución de problemas, es una preocupación constante del hombre, los grandes pensadores de la historia, como Sun Zi, Clausewitz, Mahan, Jomini, Mitchell, Moltke, Liddell Hart, entre otros, han tenido la gran herramienta del planeo, como una forma de tomar acciones para contrarrestar los riesgos y/o amenazas; así mismo, el planeamiento ha sido una inquietud que ha evolucionado prácticamente en todos los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de las grandes potencias, buscando siempre tomar la decisión más acertada para cumplir con un objetivo, misión o tarea que se le haya asignado.

Fig. 5.- Arte Militar y su Componentes.

El método científico, es considerado por mucho tiempo, como un proceso ordenado mediante el cual, el individuo llega a la solución de un problema, con base a la forma, en qué funciona la mente humana durante el pensamiento reflexivo; sin embargo, esto ha evolucionado de forma tal, que en la actualidad, es necesario considerar, no sólo la "ciencia" sino también, el "arte";[2] es decir otra clase de aproximaciones cognitivas como sus habilidades, experiencia, creatividad y juicio para resolver problemas complejos y emplear las fuerzas militares de mejor manera. (Wu, 1999)

Debido a que, el planeamiento ha sido un proceso completo y amplio que permite a los Comandantes y a los Estados Mayores en todos los niveles, tomar decisiones informadas, resolver problemas complejos y finalmente lograr las misiones asignadas, han existido una serie de procesos de planeamiento a través de la historia, pasando desde procesos completamente "duros", donde el comandante sólo tenía que apegarse a lo establecido mediante un método "científico", hasta el proceso actual de planeamiento, que permite al comandante "la toma de decisiones", mucho más "flexible", y sobre todo, mejor informada en busca de resolver de mejor manera, cualquier problema complicado y conseguir los objetivos establecidos.

Para poder cumplir eficientemente las misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas, se trabaja de forma que se comprenda, que el Planeamiento Militar es

2 Wu, Gral. Sun. (1999). *El Arte de la Guerra de Sun Zi* (Vols. Edición Bilingüe Chino-Español). (S. Lizhong, Trad.) Beijing, Beijing, China: Hua Yi.

crítico en todo nivel de la guerra (estratégico, operacional y táctico) y en cualquier situación, sin importar si la amenaza la representa una Fuerza Armada Convencional, un adversario asimétrico no convencional o una combinación de ambas.

Otra de las partes importantes y que es necesario que el personal comprenda, que el planeamiento puede aplicarse para un proceso largo y deliberado o si la situación obliga a un tiempo restringido y que también puede usarse para operaciones distintas a la guerra o de forma integral, para darle solución a un problema diferente al de las operaciones. (CESNAV, 2015)[3]

Un Nuevo Planeamiento en las Fuerzas Armadas de México... "El Arte Operacional".

Debido a que el planeamiento es el proceso por el cual un comandante visualiza un estado final y determina las formas más eficaces para alcanza dicho estado, este debe ser una herramienta fundamental en la toma de decisiones y empleo de una fuerza en una acción u operación determinada para conseguir un objetivo o el éxito de una misión determinada.

Sin duda alguna, todas las situaciones militares son diferentes, debido a que los factores que las identifican son cambiantes y dinámicos; además de que en las últimas décadas del desarrollo acelerado del mando y control, la tecnología, la informática, y las comunicaciones han ejercido una gran influencia en la toma de decisiones rápidas y atinadas, para lograr cumplir el objetivo con efectividad; sin embargo, esto se presenta principalmente en el nivel "Táctico" de la guerra, puesto que consideramos si el nivel "Operacional" sigue manteniendo la importancia de "pensar" creativamente en una resolución del problema, por lo que el balance entre "Arte" y "Ciencia" en el Planeamiento es fundamental para la resolución de problemas militares, siendo esta la prerrogativa primordial y principal que tienen las Fuerzas Armadas para su personal.

El recurso humano debe ser consciente de estos cambios y estar dispuesto a encontrar nuevas herramientas para entender esta situación compleja que se presenta; por lo que en los últimos años se ha trabajado sobre un concepto sumamente ligado al planeamiento, como lo es el "Arte y el Diseño Operacional".

3 CESNAV. (2015). *Planeamiento Naval Operativo.* Cd. de México, Cd. de México, México: CESNAV.

Mientras que el Diseño Operacional es la concepción y construcción del marco que apuntala un plan para una campaña o una operación mayor y su subsecuente ejecución (Vego, 20 Sep. 2007)[4], el Arte Operacional es el enlace crítico más determinante entre la estrategia y la táctica de combate.

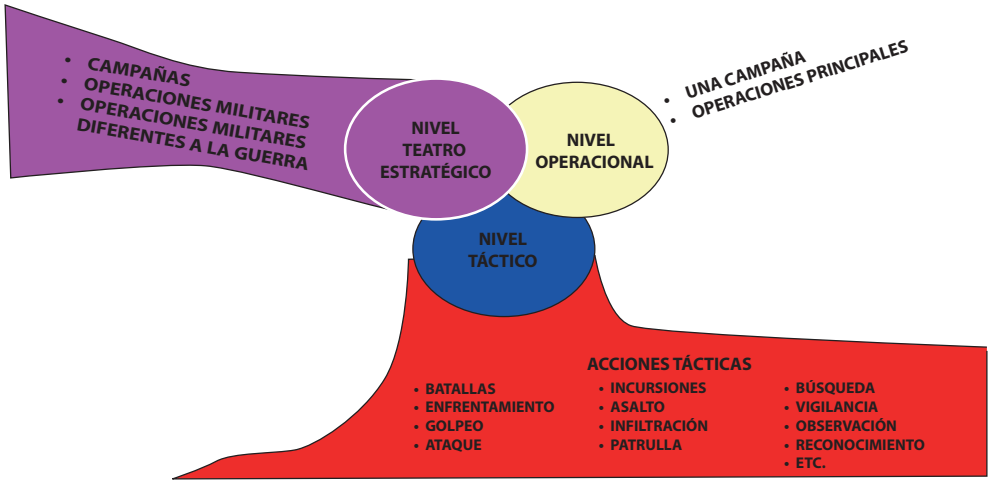


Fig. 6.- Método de Empleo de las Fuerzas de Combate.

Otro punto importante, que el recurso humano debe de entender, es que, si bien los objetivos estratégicos y operacionales son logrados mediante el combate físico, estas acciones tácticas para que sean exitosas deben ser secuenciadas y sincronizadas en términos de su propósito, su lugar y su tiempo.

He aquí entonces, la necesidad de un área intermedia de estudio y de practica entre la estrategia y la táctica (esa es la responsabilidad principal del Arte Operacional). Es vital puntualizar, que la esencia misma del arte operacional es la de evitar el combate frontal y ganar, más bien, decisivamente, en el tiempo más corto posible y con el mínimo de pérdidas tanto de vidas humanas como de material (excesivamente costosa), mediante la vinculación necesaria de los elementos puros de la guerra y estableciendo acciones contundentes para ser determinantes donde sea necesario y resolver la problemática en el menor tiempo posible.

Esto es especialmente importante cuando se trata del empleo de fuerzas pequeñas, pero altamente entrenadas y equipadas cuando la tolerancia de la opinión pública, para aceptar grandes pérdidas de vidas humanas, es más bien baja (un ejemplo son las Fuerzas Armadas en labores de Seguridad Pública o Interior de un Estado).

4 Vego, M. (20 Sep. 2007). *Joint Operational Warfare, Theory and Practice. On Opereational Warfare* (2009 ed.). Newport, Rhode Island, U.S.A.: U.S. Naval War College.

El estudio del arte operacional hace entender a los comandantes en todos los niveles, que los objetivos operacionales o estratégicos no pueden ser fácilmente logrados sin el empleo de varias ramas de las Fuerzas y muy comúnmente, sin el uso de los otros instrumentos del poder del estado (Diplomático, Informacional, Económico, Político, Social, entre otros); esto debido a los diferentes cambios que han existido en la historia con respecto al tipo de operaciones militares y al uso de estas Fuerzas que debe hacer cada uno de los países o Estados para asegurar su Seguridad Nacional y/o Interior.

El Arte Operacional, no sólo se enfoca en el poder militar, sino también en las fuentes de poder no militares, que deben ser secuenciadas y sincronizadas para lograr los objetivos estratégicos en un teatro dado, incluso en caso como el Estado Mexicano, donde la Estrategia generada por las Políticas obliga a integrar a todos los Poderes del Estado para obtener Objetivos Estratégicos Nacionales.

El conocimiento y la comprensión del Arte Operacional puede compensar las desventajas de la posición geoestratégica de un país. Menor cantidad de fuerzas o diversas características que puedan representar una desventaja en el balance de los factores de espacio – tiempo – fuerza; además, acrecienta en gran medida las opciones de una fuerza numéricamente inferior, para derrotar a un adversario mucho más fuerte, si ella es altamente capaz, bien entrenada y diestramente conducida por una estrategia precisa y coherente.

Mediante la comprensión del arte operacional, los comandantes en los niveles operacionales y/o tácticos, pueden tomar las decisiones, que de un modo más directo, también contribuirán al logro de los objetivos operacionales y en algunos casos de los objetivos estratégicos. Por medio del Arte Operacional se puede tener una mejor comprensión de la intención del superior y con esto comprender su propio rol y lugar dentro de un determinado esquema operacional, sincronizando de mejor manera el uso de sus fuerzas en el espacio y tiempo determinados (es primordial el entendimiento de la integración de sus objetivos para conseguir objetivos de mayor jerarquía).

Por el contrario, si esto no se entiende bien, podría, a la postre, producir serias consecuencias en el empleo de las fuerzas combatientes, y provocar en muchos casos, el fracaso de toda la campaña u operación.

El Arte Operacional puede ser aplicado a lo largo de todo el espectro de la guerra; sin embargo, la riqueza completa del Arte Operacional puede ser ampliamente explotada en toda clase de conflicto o incluso en la más simple y sencilla posible, como puede ser la correcta estructuración de un problema mal planteado,

por lo que el área de estudio y de práctica del Arte Operacional es muy grande y, por consiguiente, ninguna definición podría posiblemente contener, de un modo completo y al mismo tiempo conciso, todas o inclusive solo las partes principales del arte operacional; sin embargo, es vital para los oficiales, el entendimiento de todo el espectro de uso del Arte Operacional como parte fundamental complementaria del planeamiento.

En una definición, dentro del contexto de las operaciones mayores y de las campañas, el Arte Operacional es descrito como aquel componente del arte militar que se preocupa del planeamiento, la coordinación y la secuenciación de los resultados de los eventos tácticos individuales para lograr una cadena de acciones enlazadas, que en conjunto, logran los objetivos establecidos por una estrategia del teatro de operaciones. Solamente cuando enlazados entre sí los resultados de las acciones tácticas, asumen en realidad algún valor duradero.

En términos genéricos, el Arte Operacional puede ser definido: "como aquel componente del arte militar que se preocupa de la teoría y de la práctica del planeamiento, la preparación, la conducción y el sostenimiento de las operaciones mayores y de las campañas cuya finalidad es la de lograr objetivos operacionales o estratégicos en un teatro determinado" (Vego, 20 Sep. 2007).5

En su nivel más alto, el Arte Operacional, está vinculado con la estrategia de teatro y/o con la Estrategia Nacional y cuando es necesario la de una alianza/coalición, mientras que, en su nivel más bajo, él está principalmente interesado en el logro de los objetivos militares estratégicos y operacionales mediante el combate físico.

En completa noción, de que el arte operacional es sumamente importante para el cumplimiento de objetivos estratégicos incluso nacionales, se forma conciencia sobre la importancia del conocimiento a todos los comandantes, incluso tratando de alinear los objetivos nacionales con los multinacionales o en coalición, mediante la preparación de los ejercicios internacionales que se realizan a nivel Fuerza Armada o incluso ejercicios académicos de preparación que se realizan con otras Fuerzas del Mundo.

Mediante el arte operacional, se puede utilizar la imaginación creativa por parte de los comandantes y los estados mayores, apoyados por sus habilidades, conocimientos y experiencia para diseñar estrategias, campañas, operaciones mayores, organizar y emplear las fuerzas militares, hablando de un aspecto pura-

5 *Op.cit.*

mente militar ((NAVWARCOL, 2017);6 aunque en la época actual es necesario la aplicación del arte operacional, ya que nos permite visualizar posibles estrategias para resolver un problema mal estructurado en cualquier campo del poder, no necesariamente en el campo militar o naval.

ARTE OPERACIONAL

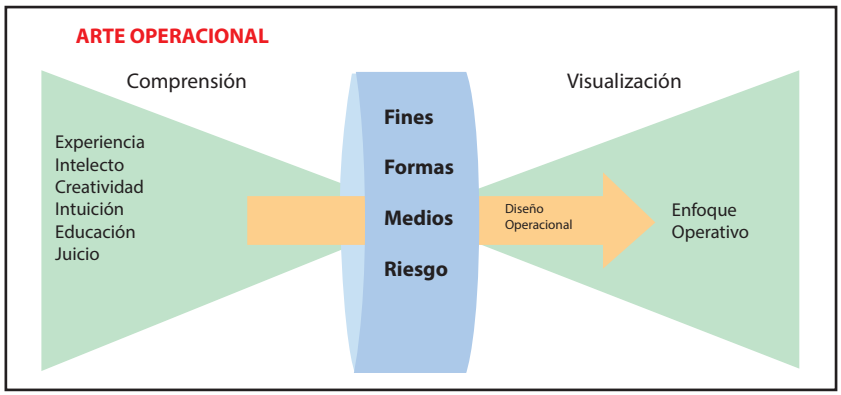


Fig. 7.- Arte Operacional y Diseño Operacional.

En otras palabras, es vital que los comandantes comprendan que el arte operacional integra fines, formas y medios en todos los niveles de la guerra; requiere de una visión amplia y de capacidad de anticipación. Es aplicado no sólo por los comandantes de una Fuerza, sino también por su personal de Estado Mayor y sus comandantes subordinados en todos los niveles de la Guerra.

Así mismo, considera la disposición y empleo de fuerzas, tanto amigas como enemigas, y otras capacidades en tiempo, espacio y propósito. Por lo que, para entender el Arte Operacional, el comandante puede pensar que el planeamiento tiene los aspectos, tanto de la ciencia como del arte.

Mientras que la ciencia es la parte dura, la parte que implica los aspectos tangibles, tales como la disposición y número de buques, aeronaves, armas y suministros, así como la interacción de los factores operacionales, como el tiempo y el espacio que afectan el empleo de la fuerza.

Por otra parte, el arte del planeamiento es más conceptual, aquí es donde el comandante y el Estado Mayor declaran los objetivos y subrayan el amplio concepto de las operaciones (CONOPS – Concept of Operations), en contraste con el análisis de la situación, donde el comandante y el Estado Mayor "diseñan" su plan y piensan a través de la aplicación de los principios de la guerra.

6 NAVWARCOL. (2017). *Maritime Staff Reference Guide* (2017 ed.). Newport, Rhode Islan, U.S.A.: U.S. Naval War College.

Siendo esta la esencia misma del arte operacional; evitar un ataque frontal sobre el enemigo o adversario. Esto significa, una rápida concentración del poder combatiente en un punto y tiempo decisivo. La clave para el éxito, es la correcta secuenciación y la sincronización de nuestras fuerzas de combate, de fuerzas de combate amigas y de las fuentes no militares de poder (diplomáticas, económica, psicológicas, de información, entre otras).

Una vez que el objetivo asignado ha sido logrado, las fuerzas combatientes deben ser dispersadas y luego concentradas otra vez, preparándose para dar el nuevo golpe. El ciclo completo se repite una y otra vez hasta que el último objetivo operacional o estratégico es conseguido.

Lo anterior, conducirá a una continua expansión de nuestra libertad de acción y de aquella fuerza amiga en contra de un punto culminante de la fuerza adversaria. Idealmente, el artista operacional (Estratega) tratará de erosionar y ulteriormente vencer la voluntad del enemigo, para resistir a un costo mucho menor que si el usase sus propias fuerzas y las amigas en un combate frontal.

Existen muchos aspectos en común en el empleo, en el combate de los diversos servicios de las armas, cuando se les emplea para lograr objetivos estratégicos u operacionales en un teatro determinado. Sin embargo, hay también grandes diferencias en los métodos y en las técnicas en que los servicios individuales son empleados en el combate.

Estas distinciones son en gran medida el resultado de las grandes diferencias en las características del "médium" físico (tierra, espacio aéreo, y mar/océano) en que cada servicio opera, y en sus exclusivas plataformas de armas.

Por esta razón, algunos teóricos actuales argumentan, que cada servicio tiene su propio arte operacional. Teniendo razón, en cuanto los objetivos operacionales y estratégicos pueden ser a menudo logrados por fuerzas exclusivamente o predominantemente exclusivos de una fuerza en particular según su método de empleo.

A menudo, se tienen dos errores de percepción muy común entre los oficiales de mayor rango de las Fuerzas Armadas, mientras algunos piensan que el arte operacional es sinónimo del nivel operacional de la guerra, otros piensan que es idéntica a la estrategia, creando esta confusión un gran problema en la doctrina institucional. (Vego, 20 Sep. 2007)

Hay que poner sobre contexto esta situación, primero porque, inclusive hoy, a la estrategia se le confunde con el arte operacional. Sin embargo, la estrategia

no está directamente empeñada en el empleo real de las fuerzas de combate en ningún nivel, el arte operacional en cambio sí lo está.

Mientras que, por el otro lado, sobre la confusión del arte operacional con el nivel operacional de la guerra, la diferencia es que, este trata exclusivamente de los aspectos prácticos de las actividades militares y también no militares que toman un lugar a lo largo de todo el rango de las operaciones militares en un determinado teatro de operaciones, mientras que el arte operacional es mucho más que eso, se aplica a lo largo de todo el espectro de la guerra desde el nivel operacional-táctico hasta el nacional-estratégico; es decir, que el Arte Operacional es la herramienta de poder elaborar estrategias para solución de un problema a nivel estratégico político y/o estratégico nacional.

Aunque un estudio completo del arte operacional va más allá de cualquier manual, el comandante y el personal de planeamiento deben comprender, que el uso del arte operacional en eventos secuenciales y predeterminados o fases de la operación, funciones operacionales integradas, todas enfocadas en el logro del objetivo estratégico o estado final, es esencial en el proceso de planeamiento militar.

La interacción entre el Arte Operacional y el Planeamiento Operacional.

El planeamiento detallado es absolutamente esencial para que cualquier acción militar sea exitosa (Joint Staff, J-7 Joint and Coalition Warfighting, 2011).7 Los planes son el medio principal mediante el cual, el comandante comunica su visión sobre cómo sus fuerzas y medios van a ser empleados para lograr objetivos estratégicos u operacionales en un teatro dado.

Mientras que el planeamiento en el nivel operacional se concentra en el diseño de campañas y operaciones mayores, el planeamiento en el nivel táctico, se encarga de planear las acciones tácticas necesarias para conseguir los objetivos por medios físicos.

7 Joint Staff, J-7 Joint and Coalition Warfighting. (2011). *Planner's Handbook for Operational Design* (7 Oct. 2011 ed., Vol. Versión 1.0). Suffolk, Virginia, U.S.A.

El planeamiento de un teatro, es el medio principal para desarrollar la estrategia de teatro, la disuasión, el manejo, la resolución de crisis y la resolución de un conflicto o una guerra.

Específicamente, este planeamiento trata sobre el desarrollo de una serie de planes que se refieren a una amplia variedad de contingencias, desde los conflictos de baja intensidad hasta la guerra misma.

Al hablar de planeamiento operacional, el personal debe de entender que una campaña debe estar compuesta de operaciones mayores y las operaciones mayores de acciones tácticas coordinadas (mismas que deben ser planeadas por los comandantes subordinados).

Este Proceso sirve, para darle al comandante las herramientas necesarias para planear y ejecutar operaciones y acciones tácticas de una manera eficiente, esto mediante la toma de decisiones completamente informada y que le permitirá el empleo de las fuerzas a su mando para conseguir los objetivos establecidos.

Dentro de todas las bondades del proceso de planeamiento, destaca el hecho, de que es una herramienta fundamental en el ciclo de decisión del comandante y ayuda a los estados mayores a analizar el ambiente operacional, sus efectos, determinar al enemigo de forma correcta entre otras muchas cosas, esto debido a que el proceso permite la interacción de una gran cantidad de participantes que permiten un intercambio de información de manera correcta y adecuada.

El proceso de planeamiento actual que utilizan las Fuerzas Armadas, lo podemos describir en los siguientes pasos:

1. Análisis de la Misión,
2. Desarrollo de los Cursos de Acción (COA´s),
3. Análisis de los COA´s (Juego de la Guerra),
4. Comparación de los COA´s,
5. Desarrollo de la Orden de Operaciones (OPORD), y
6. Transición.

Esto sirve para proporcionarles al comandante, Estados Mayores y equipos de planeamiento, una organización metodológica para poder planear las acciones de una fuerza por sobre una misión u objetivo previamente establecido.

El resultado del proceso de planeo es una decisión militar informada, que debe ser introducida al personal subordinado de manera tal, que sea la norma principal para su actuar en la futura operación a realizar.

Todo plan realizado, mediante el proceso de planeo, puede ser revisado las veces que sea necesario a medida que el tiempo avance, si bien este proceso es una guía para realizarlo incluso cuando el tiempo es reducido, el personal debe entender también, que el planeo debe de ser flexible y permitir la integración de la mayor cantidad de información ordenada y secuenciada para hacer este proceso lo más eficiente posible.

A manera de rutina, el personal que utilice el proceso de planeo debe de comprender que, como su mismo nombre lo indica, es un proceso, el cual puede y debe de ser revisado constantemente, sobre todo en aquellos ambientes donde los factores operacionales y no operacionales varían de una forma constante.

Los seis pasos del proceso de planeo, de forma breve, pueden comprenderse de la siguiente forma:

1.- Análisis de la Misión.

El análisis de la misión es la parte que fundamenta el resto del proceso. Su objetivo primordial es el de revisar y analizar las órdenes, directivas, inteligencia y toda la información necesaria con que se cuente a fin de obtener un entendimiento situacional de la operación a realizar, dando respuesta a 5 preguntas esenciales para el proceso, como son: ¿Quién? ¿Cuándo? ¿Por qué? ¿Dónde? y ¿Qué? Y que son la base que fundamenta la misión de la operación a realizar.

2.- Desarrollo de los Cursos de Acción (COA´s).

Una vez resueltas las preguntas del paso uno y determinada la misión, los planeadores deben usar esta, la intención del comandante y la directiva de planeamiento, para desarrollar múltiples cursos de acción, es decir, darle respuesta al ¿Cómo?; posteriormente analizar estos cursos de acción (COA) en cinco puntos clave para su posible uso como son: su aptitud, factibilidad, aceptabilidad, diferenciabilidad y que sea completo, con respecto a la situación actual y anticipada.

3.- Análisis de los Cursos de Acción (Juego de la Guerra).

El análisis de los cursos de acción, involucra una evaluación detallada de cada COA con referencia al enemigo y al área operacional. Cada COA se confronta en el juego de la guerra contra los ECOA´s seleccionados. Este paso auxilia a los

planeadores a identificar los factores críticos (fortalezas y debilidades); así como, los riesgos asociados y a estimar las carencias para cada COA posible.

En este paso, también podemos identificar planes alternos y de secuelas potenciales (¿Qué pasaría si...? y ¿Qué sigue de?), que podrían requerir un planeamiento adicional.

4.- Comparación de los Cursos de Acción y Decisión.

Todos los COA´s que puedan cumplir con la misión establecida, son evaluados entre sí con base a criterios establecidos por el comandante, para que finalmente la decisión sea tomada por él.

5.- Desarrollo de los Planes y Órdenes.

Una vez que se ha tomado la decisión del mejor COA que cumple con la misión de la mejor manera, se deben desarrollar los planes y/u órdenes que rigen las acciones de las fuerzas que realizaran la operación en cumplimiento de la misión. En estos planes y órdenes se deben expresar de una manera concisa, pero completamente clara, del cuál es la forma que, con los medios, el comandante espera alcanzar el éxito.

6.- Transición.

La transición, es la entrega del plan a las Fuerzas, que van a conseguir los objetivos físicos de la operación y debe ser plenamente entendida por todos aquellos que van a participar en la misma, de igual manera, debe dejar claro, cuáles son los pasos determinantes necesarios de sincronización de las fuerzas participantes, asimismo, cómo las fuerzas realizarán la operación.

Conclusiones Generales

Las amenazas y riesgos globales han evolucionado de modo tal, que en la actualidad es difícil diferenciar si afectan exclusivamente a la Seguridad Nacional y/o Seguridad Interior, por lo que esta situación ha provocado inestabilidad prácticamente en todo el mundo, siendo necesario realizar acciones determinadas para afrontar los antagonismos actuales de forma efectiva, para mantener la estabilidad, soberanía y permanencia del Estado.

México, no ha sido la excepción de esta situación; siendo agravada por la posición geoestratégica con la que cuenta; mientras que, es el puente que une Europa con Asia, también es el bloque que une el sur con el mercado más grande del mundo en Norteamérica, situación que provoca una gran cantidad de retos para garantizar la Seguridad Nacional del país, labor que desde el punto de vista militar debe alcanzarse de forma conjunta.

En la actualidad, las Fuerzas Armadas Mexicanas realizan tareas enfocadas a la Seguridad, siendo fundamental este esfuerzo para conseguir y lograr los objetivos nacionales, producto de las aspiraciones nacionales de su pueblo y la mejor manera para conseguirlo es el Planeamiento Conjunto, herramienta que les permite identificar y determinar estrategias eficientes mediante líneas de esfuerzo no militares y líneas de operación militares, con el fin de determinar y conseguir objetivos claros, definidos y alcanzables dentro de un Estado final deseado para el Estado mexicano.

De la misma manera, el mismo Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, establece un modelo de planeación y un Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual es el instrumento medular de la Planeación Estratégica y entre otras acciones, establece las prioridades nacionales para impulsar el desarrollo nacional, realiza un diagnóstico de la situación actual y de la problemática para atender estas prioridades, establece los objetivos para atender la problemática identificada, define las estrategias necesarias para el logro de los objetivos, así como los indicadores y metas para dar seguimiento al logro de los objetivos.

Es así como, conforme un modelo de Seguridad Nacional y dentro del contexto de planeamiento, se encuentra el Sistema Nacional de Inteligencia, cuyo objetivo será generar productos de inteligencia con un alcance estratégico y multidimensional, para sustentar la toma de decisiones del Ejecutivo Federal en materia de Seguridad Nacional.

Con respecto a la Seguridad Interior, considerando esta como una condición que el Estado proporciona a los ciudadanos, con el fin de tener un desarrollo nacional y una gobernabilidad democrática; el Ejecutivo Federal establece, como parte fundamental de la Política de Seguridad Interior, que los mexicanos quieren un país seguro. Asimismo, exigen que se reduzca la violencia y que se recupere la paz, ahí donde los actores armados vinculados con el crimen organizado han vulnerado la convivencia armónica de nuestras comunidades.

Respecto a los aspectos de planeamiento de Defensa Nacional, es de importancia destacar, que la Política Nacional de Defensa establece: que esta no es una función exclusiva de las Fuerzas Armadas, sino del Estado como ente orientador que incluye a la población en general, al considerar a la Defensa como un bien público; asimismo, menciona el desarrollo de las capacidades del Poder Nacional entendiéndolas como: militares, humanas, tecnológicas e industriales y diplomáticas, entre otras.

Es significativo mencionar, que la Política Nacional de Defensa, es el eje rector en cuestión de defensa y orienta el desarrollo de las capacidades del país, con el fin de garantizar la defensa de los intereses nacionales y la promoción del Desarrollo Nacional; es decir, es la guía general de los planes de Defensa Nacional que se deben de planificar en tiempo de paz y de guerra.

Referencias Bibliográficas

CESNAV. (2015). *CESNAV*. Recuperado en febrero de 2019, de Que es el Centro de Estudios Superiores Navales: https://cesnav.uninav.edu.mx/cesnav/que-es-el-cesnav.html

CESNAV. (2015). *Planeamiento Naval Operativo*. Cd. de México, Cd. de México, México: CESNAV.

Estrategia Nacional De Seguridad Pública. (s.f.). Cd. de Méx. Recuperado el 3 de abril de 2019, de http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia_Seguridad.pdf

Joint Staff, J-7 Joint and Coalition Warfighting. (2011). Planner's Handbook for Operational Design (7 Oct. 2011 ed., Vol. Versión 1.0). Suffolk, Virginia, U.S.A.

México. (2019). porrua.

México, H. d. (2015). www.semar.gob.mx. Recuperado en febrero de 2019, de Historia de la Marina de México: https://www.gob.mx/semar/acciones-y-programas/historia-de-la-armada-de-mexico

NAVWARCOL. (2017). *Maritime Staff Reference Guide* (2017 ed.). Newport, Rhode Islan, U.S.A.: U.S. Naval War College.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. (s.f.). Cd. Méx.,. Recuperado el 3 de abril de 2019, de https://pnd-2019-2024.pdf

Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. (s.f.). Cd. Méx. Recuperado el 3 de abril de 2019, de https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf

Vego, M. (20 Sep. 2007). *Joint Operational Warfare, Theory and Practice*. On Opereational Warfare (2009 ed.). Newport, Rhode Island, U.S.A.: U.S. Naval War College.

Wu, G. S. (1999). *El Arte de la Guerra de Sun Zi* (Vols. Edición Bilingüe Chino-Español). (S. Lizhong, Trad.) Beijing, Beijing, China: Hua Yi.

O PLANEAMENTO MILITAR: PLANEAMENTO DE FORÇAS EM PORTUGAL

MILITARY PLANNING: FORCE PLANNING IN PORTUGAL

Coronel de Infantaria Jorge Luís Leão da Costa Campos[1]
Instituto da Defesa Nacional (IDN)
Portugal

1 Coronel de Infantaria, Assessor no Instituto da Defesa Nacional (IDN) de Portugal. Serviu em Unidades de Instrução e Operacionais do Exército Português, tendo participado em várias missões e em diversos âmbitos, ao nível nacional, da União Europeia, das Nações Unidas e da NATO, salientando-se as cumpridas na ex-Jugoslávia (Bósnia e Herzegovina), Angola, Timor-Leste e no Afeganistão.

Resumo

O artigo descreve a abordagem feita em Portugal à temática do Planeamento Militar e Planeamento de Forças, salientando os aspetos da sua génese, a metodologia de abordagem, a forma como é conduzido e os desafios que se colocam face ao contexto do atual mundo global que deve privilegiar o planeamento por capacidades.

Resumen

El artículo describe el enfoque adoptado en Portugal sobre el tema de la Planificación Militar y la Planificación de las Fuerzas, destacando los aspectos de su génesis, la metodología del enfoque, la forma en que se lleva a cabo y los desafíos que enfrenta el contexto del mundo global actual que debe centrarse en la planificación de las capacidades.

Abstract

The article describes the approach taken in Portugal on the topic of Military Planning and Force Planning, highlighting the aspects of its genesis, the methodology of the approach, the way it is carried out and the challenges facing the context of the Current global world that should focus on capacity planning.

Introdução

O presente artigo, subordinado ao tema "Planeamento Militar: Planeamento de Forças em Portugal", tem como objetivo dar a conhecer o enquadramento desta temática em Portugal e o desafio que se enfrenta quando se procede a este tipo de exercício no âmbito do planeamento em geral.

Atualmente, o conceito de planeamento está subjacente a todas as atividades humanas como meio facilitador de gestão que permita materializar objetivos, escolher processos e prever ou corrigir desvios que possam surgir. Com base no binómio causa-efeito, pode afirmar-se que, no geral, os princípios, métodos e técnicas de planeamento são considerados universais, no entanto, podemos distinguir a montante do processo de planeamento, abordagens e conceitos diferenciados que influem, a jusante, na forma como esse planeamento é operacionalizado.

O artigo divide-se em 6 secções. Na primeira introduz-se o tema procurando-se delimitar o domínio de análise. Na segunda pretende-se evidenciar o enquadramento e a diversidade de missões das Forças Armadas portuguesas em Teatros de Operações específicos fora do território nacional e como o enquadramento do planeamento militar, no contexto histórico português, evoluiu no sentido de se considerar essas mesmas Forças Armadas como um vetor credível da política externa nacional. Na terceira secção caracteriza-se o atual contexto global, de mudança e de incerteza, com os consequentes riscos e ameaças que desafiam os paradigmas em que assentam os conceitos de segurança e defesa. Já na quarta secção apresentam-se as razões pelas quais se deve adotar um planeamento por capacidades, em oposição ao planeamento por ameaças e, ainda, como se poderá operacionalizar esta metodologia de planeamento. Na quinta secção aborda-se o planeamento estratégico, o planeamento militar e o processo de planeamento de forças em Portugal, com referências à respetiva documentação de enquadramento e aos instrumentos de operacionalização desse planeamento. Finalmente, na sexta secção descrevem-se os passos do ciclo de planeamento da defesa militar. O artigo termina com a secção referente à síntese conclusiva.

Enquadramento do Planeamento Militar no Contexto Histórico Português

O planeamento de forças, que se enquadra no conceito mais alargado de planeamento militar, concorre para o planeamento estratégico ao contribuir para materializar os objetivos nacionais, através da adequação da composição e organização das Forças Armadas à consecução dos desideratos referidos nesses objetivos. Esta ideia de Silva Ribeiro culmina com a sua definição, entre outras possíveis, de que o planeamento de forças é o processo pelo qual, em âmbito militar, se estabelecem requisitos de meios, baseados numa avaliação das necessidades de defesa nacional, e se edificam e estruturam forças militares, dentro das limitações orçamentais.

Ainda como referido por este autor, muitas vezes na história de Portugal, por uma discrepância entre os objetivos nacionais e a capacidade de gerar e organizar forças militares para os alcançar através do planeamento militar, o país viu-se a braços com graves problemas que afetaram os seus interesses e que vieram a ter consequências nefastas que perduraram no tempo, condicionando inclusivamente a condução dos destinos do país.

Para Nuno Severiano Teixeira (2002, p. 5);

> "Durante o século XX, para Portugal e as Forças Armadas Portuguesas, a despeito do enorme esforço durante a primeira guerra mundial e do valor militar dos soldados do Corpo Expedicionário Português (CEP), os resultados ficaram muito aquém das expectativas. E apesar de Portugal ter desfilado na festa da vitória, sob o Arco do Triunfo, entre os vencedores, esteve longe de alcançar os seus objetivos políticos na Conferência de Paz em Versailles. Este facto refletiu-se longa e pesadamente sobre as opções externas e sobre o próprio pensamento estratégico em Portugal. Legitima-se e reforça-se, a partir de então, uma tradição antieuropeia e Portugal fecha-se e afasta-se da participação das grandes questões internacionais".

O posterior envolvimento português na denominada "Guerra Colonial" ou "Guerra de África", na década de sessenta e setenta do século XX, numa ação continuada de contraguerrilha conduzida contra grupos de insurgentes, nos então denominados territórios ultramarinos (Angola, Moçambique, Guiné, entre outros), culminou com um golpe militar, a 25 de abril de 1974, que conduziu ao fim do império colonial português e a um entendimento de que as suas Forças Armadas deveriam estar exclusivamente dedicadas ao território nacional. Desta forma,

Portugal sempre manifestou algum escrúpulo em utilizar as suas forças Armadas como instrumento eficaz da sua política externa.

Ainda de acordo com Severiano Teixeira (2002, p. 6),

> "Esta tradição que se prolonga até ao final da década de 90 altera-se, precisamente, com a participação das Forças Armadas Portuguesas em operações de paz, particularmente na Bósnia-Herzegovina. Foi em 1996 que em Portugal, através do DL n.º 233/96, de 7 de dezembro, se enquadrou este tipo de missões como sendo "de paz e humanitárias", exarando-se que: "A defesa dos nossos interesses passa pela participação (…) nas ações de defesa e promoção da paz no mundo, assumindo por inteiro as responsabilidades que nos cabem nas organizações internacionais e alianças político-militares em que estamos inseridos… [sendo] decidida, nos termos da Constituição e da lei, a participação de Portugal numa missão humanitária ou de paz… [competindo por sua vez] ao Ministro da Defesa Nacional, por portaria, definir os termos dessa participação e cometer às Forças Armadas a missão ou missões daí decorrentes… [pois] em termos de legislação nacional o Conceito Estratégico de Defesa Nacional reconhece que a componente militar, Forças Armadas, é um dos instrumentos de afirmação nacional no domínio da política externa e valida a necessidade de dotar o instrumento militar das capacidades necessárias para o desempenho das novas missões no âmbito da diplomacia preventiva."

Conclui o mesmo autor que, por razões que se prendem com a história recente de Portugal, o papel e o emprego das Forças Armadas foi sempre um assunto sensível para a sociedade civil e para o poder político, mas com a integração de Portugal na União Europeia e com a assunção do seu papel em vários espaços de alianças internacionais, a ideia de se utilizar as Forças Armadas como vetor da política externa começou paulatinamente a ganhar forma e hoje, a atuação de forças portuguesas em exigentes teatros de guerra tornou-se uma realidade no dia-a-dia dos portugueses. Foi em 1996 que em Portugal, através do DL n.º 233/96, de 7 de dezembro, se enquadrou este tipo de missões como sendo "de paz e humanitárias".

A Constituição Portuguesa, inspira-se na Carta das Nações Unidas (1945), que no seu artigo 1.º do Capítulo 1 - Objetivos e Princípios, enfatiza:

a. Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas colectivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os actos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional,

a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz;

b. Desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;

c. Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;

d. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

A inclusão destes princípios na Constituição da República Portuguesa, reafirmados pela União Europeia, veio legitimar a integração de Portugal nas Políticas de Cooperação Internacional (Duarte, 2011), o que permitiu enquadrar a participação das suas Forças Armadas fora do território nacional, quer em missões de paz quer em missões de cooperação técnico-militar.

Portugal participa, com as suas Forças Armadas, numa enorme panóplia de missões, em diferentes Teatros de Operações (TO), empenhando efetivos consideráveis atenta a dimensão nacional. Neste quadro, participa, hoje em dia, em missões no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), da Organização das Nações Unidas (ONU) e da União Europeia (EU), em missões no Iraque, no Afeganistão, na República Centro Africana (RCA,) no Mali, na Colômbia entre outros teatros de operações. Salienta-se que quando se refere, neste artigo, Forças Nacionais Destacadas (FND) se está a falar de unidades constituídas com uma composição e organização adaptadas e definidas para uma missão específica a cumprir fora do território Nacional (TN). Já quando se mencionam Elementos Nacionais Destacados (END), se está a falar de militares que de forma isolada vão integrar organizações internacionais ocupando uma função específica na cadeia de comando ou no staff dessa mesma organização. Em termos de preparação para a missão, que se designa normalmente por "Aprontamento", tanto para as FND como para os END, este é de responsabilidade nacional. Para além destes empenhamentos, Portugal privilegia igualmente a Cooperação Técnica Militar (CTM) com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Como podemos observar na tabela seguinte (Tabela 1), confirma-se a panóplia de missões em diferentes TO em que as Forças Armadas de Portugal estão

empenhadas, o que obriga um particular cuidado na forma como estas devem ser planeadas e conduzidas.

FORÇAS NACIONAIS DESTACADAS NO QUADRO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS 1991-2017 (10 JANEIRO 2017 - PERPSECTIVAS 2017)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAIS
NATO																												
ADRIÁTICO		260	26						200																			486
BOSNIA/SFOR						1834	638	638	549	676	674	705	606	566														6886
KOSOVO/KFOR									360	595	13		8		600	590	580	589	586	594	316	331	359	377	375	380	195	6848
EAVOUR/SEA GUARDIAN											200	200	400		480	480	480	480	480	480	480	273	230	126	156	156	560	5661
MACEDÓNIA											11	18																29
AFEGANISTÃO/ISAF												53		26	194	314	313	260	278	463	431	456	321	113				3222
IRAQUE															12	14	12	8										46
SNMG1																	396	206	395	186	186	1	1		197	197	200	1965
ICING/PAISES BALTICOS																	74							70		92		236
OCEAN SHIELD																			206		241	2						449
LUTE SUPPORT MISSION																									10	10	10	30
ASSURANCE MEASURES																								29	233	211	215	688
ASSURANCE MEASURES																										33		33
ored Forward Presence																											4	4
EU																												0
EX-JUGOSLÁVIA	5																											5
ALBÂNIA										10																		10
MACEDÓNIA													8															8
BiH-EUFOR														67	402	389	8	15	17	16	14							928
EUSEC RD CONGO															1	1	1	2	2	2	3	3						15
RD CONGO																51												51
SUDÃO																1												1
CHADE																	2	60										62
GUINÉ																		2	2									4
ETIÓPIA																		1										1
ATALANTA																		1	2	84	208	198	200	1	2	2	2	700
EUTM SOMÁLIA																				15	16	29	10	6	5	4	6	91
EUTM-MALI																							8	9	10	12	12	51
EUMAM/RCA-EUTM RCA																									8	11	11	30
FRONTEX																								106	154	155	136	551
UNAVFORMED - SOPHIA																										68	68	136
EUBG-2017-2																											5	5
UN																												0
ANGOLA	74	4			603		546																					1227
EX-YUGOSLÁVIA	5	5	2																									12
BOSNIA		10																										10
MOÇAMBIQUE			312	150																								462
CROACIA					5	1																						6
MACEDONIA					1																							1
SAHARA OCIDENTAL						7			1																			8
TIMOR-LESTE/UNMIT									202	1682	1752	660	1290	505			1	2	4	4	3	3						6108
KOSOVO/UNMIK															1		1				1	1	1					5
LÍBANO/UNIFIL																141	285	289	287	287	150	137						1576
AFEGANISTÃO/UNAMA																		1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	12
CHADE																		1						1				2
MALI/MINUSMA																								49	94	77	77	297
RCA/MINUSCA																										1	160	161
ONUOGBIS																									1	1		2
COLÔMBIA																										8	8	16
Bilateral																												0
US AFRICOM																								182	232	212	205	831
AMLET																									25			25
Cabo Verde																								204				204
Mar Aberto																										49	60	109
Outros																												0
EUROMARFOR																									81	262	170	513
aque/Inherent Resolve																									32	34	35	101
TOTAL POR ANO	84	279	340	150	609	1842	1184	638	1312	2963	2650	1636	2312	1164	1690	1981	2153	1917	2260	2132	2050	1435	1131	1274	1616	1977	2141	40920

Tabela 1 - Forças Nacionais Destacadas e Elementos Nacionais Destacados no quadro das Organizações Internacionais entre 1991-2017 Fonte: EMGFA (janeiro de 2017).

Os dados evidenciam a diversidade de missões exteriores ao TN que são cometidas às Forças Armadas, demonstrando distanciamento dos anos 80 e 90, nos quais seria considerado "impossível" utilizar as Forças Armadas em TO fora das fronteiras do país. Com a atual situação pode-se inferir, com toda a propriedade, que as Forças Armadas de Portugal são, efetivamente, um vetor credível e fundamental da sua política externa.

Planear no Atual Contexto Global

Vivemos hoje num mundo a que o sociólogo polaco Zygmunt Baumann (1925 – 2017) na sua obra "Modernidade Líquida", publicada em 2000, denominou como o 'mundo líquido', e que alguns autores também definem como 'mundo pós--moderno'. Nesta obra, o autor defende que o mundo moderno se pode dividir em sólido e líquido, sendo que o primeiro se caracteriza por ser um mundo ordenado, previsível, racional e estável, enquanto o segundo se caracteriza pela designada "condição global" em que face ao estado permanente de mudança, instabilidade e incerteza, a palavra-chave passa a ser reinventar. Este sociólogo entende a modernidade como o período histórico que começa no Iluminismo e se desenvolveu até aproximadamente aos anos 80 do século XX, caracterizado pela crença na ciência, além da razão, e no progresso como guias da humanidade. Com o fracasso das expetativas do mundo moderno, começa a pós-modernidade, centrada no indivíduo e onde tudo é instável, desde a organização social e as suas estruturas e instituições, passando pelo conceito de família, de género, de religião, de emprego, ou seja, pelas diferentes dimensões das relações humanas.

Consequentemente, fatores de instabilidade e incerteza, potencialmente geradores de crises ou de conflitos e de riscos diversificados, multifacetados e geograficamente disseminados passaram a fazer parte da agenda de segurança internacional.

O novo mundo multipolar fez emergir poderes regionais e reacender disputas territoriais e étnicas. Outra das consequências políticas foi a perda de soberania dos Estados, face à crescente importância, legitimidade e decisões das organizações internacionais, quer sejam políticas, económicas ou culturais. Nesta interdependência, e de acordo com o normativo internacional, os Estados veem a sua liberdade de ação diminuída e as suas responsabilidades e obrigações inter-

nacionais aumentadas, assegurando a paz internacional e a intervenção à luz do direito internacional, onde e quando necessário por razões humanitárias.

Outro aspeto a salientar prende-se com as alterações climáticas e os potenciais desastres ecológicos com grande impacto nos países pobres, associados a um crescimento demográfico descontrolado e à falta de recursos dessas regiões, originando migrações em massa, insegurança e prováveis conflitos.

Por sua vez a instabilidade económica acentuou-se numa relação direta com o incremento da globalização. O comércio, o investimento e as operações financeiras fazem-se sem olhar às fronteiras dos Estados. A economia internacional dá lugar à economia global, onde as multinacionais e outros atores supra-estatais detêm o poder efetivo de decisão e controlo, ameaçando a estabilidade económica, a equidade da distribuição de riqueza e ainda, a soberania dos estados.

É neste quadro que se verifica um aumento do fosso entre os países ricos e os países pobres, favorecendo fenómenos como a imigração ilegal, a instabilidade política interna, a desarticulação e queda dos estados com economias frágeis e governos fracos, que ficam à mercê de grupos da criminalidade organizada e caem na classificação de estados frágeis, originando conflitos intraestatais e até regionais, disputados por atores não-estatais difusos e indefinidos.

Transportando estas características para o plano da organização dos estados vemos que estes perderam o seu protagonismo, surgindo uma crise de poder traduzida no aparecimento de outros atores que tornam a sociedade e o Sistema Internacional (SI) mais estilhaçado, complexo e imprevisível. É o designado 'mundo líquido'.

O mundo de hoje é, assim, reconhecidamente diferente daquele em que as Forças Armadas de todos os países se habituaram a vivenciar no século passado, em que as ameaças estavam perfeitamente definidas, podendo ser de Estado contra Estado, através de alianças estáveis e duradouras, quase perenes, influindo deste modo num planeamento caracterizado por certezas, em que o exercício de cenarização e, por conseguinte, a tarefa de planear era mais fiável e controlável.

Neste contexto de incerteza, o planeamento militar e, consequentemente, o planeamento de forças, começou a ser feito baseado num mundo fluido, o tal 'mundo líquido', em que, as instituições, os conceitos e tudo o mais, se passa a caracterizar por o que Adriano Moreira referiu como "a única certeza que temos é precisamente a incerteza".

Este novo paradigma do SI, caracterizado por um mundo multipolar, com o surgimento de novos atores mais imprevisíveis originando novas ameaças e riscos de carácter multifacetado e transnacional, torna os processos de decisão de um modo geral e no âmbito da segurança e da defesa, em particular, mais complexos para responder a um espectro alargado de conflitos, cujas características são mais fluidas, difusas e norteadas por uma incerteza permanente.

Torna-se, neste quadro, imperioso adotar uma postura ajustada a esta realidade, em que as instituições possam fazer face aos novos desafios. As sociedades e as suas instituições ficam assim sujeitas aos impactos destas mudanças, incluindo as respetivas estruturas de segurança e defesa dos Estados, como é o caso das próprias Forças Armadas. Estas querem-se agora preparadas para responder a um conceito de emprego para uma grande variedade de cenários, sendo imprescindível possuir um conjunto de capacidades adequadas e variadas, não só para atuação autónoma dos Estados na defesa dos seus próprios interesses, como também para atuar em operações conjuntas e combinadas sob a égide das grandes organizações de segurança e de defesa internacionais, contribuindo para a paz e segurança mundiais.

Concomitantemente, nos últimos anos houve também, no plano interno, uma maior discussão sobre a crescente importância e empenho na utilização das Forças Armadas noutros âmbitos que não exclusivamente o militar. Na verdade, nas últimas duas décadas a União Europeia criou políticas, instituições e capacidades, orientadas separadamente para a segurança interna e externa e, por vezes, sem os vasos comunicantes essenciais entre os dois conceitos, tornando-os completamente independentes.

Neste contexto, coube às Forças Armadas serem o ator exclusivamente dedicado à segurança externa. Entretanto, a evolução da situação internacional, - com as novas relações entre atores globais, o clima de incerteza, o surgimento de novos atores e novas ameaças, só para citar alguns dos exemplos já mencionados, - veio mostrar que o ambiente da segurança mundial se alterou profundamente, sendo que no novo paradigma de segurança já não é possível distinguir segurança externa de segurança interna. No atual panorama dos conflitos internacionais os efeitos estão cada vez menos com as ameaças militares e mais com os desafios colocados por migrações ilegais, terrorismo, crime organizado transnacional e comércio ilegal, grupos extremistas, tráfico de armas, de drogas e de pessoas. Nas fronteiras próximas da Europa assistimos a uma situação de crise e instabilidade

em África, no Médio Oriente e noutros locais em que se procura acomodar uma nova situação que se vive no leste da Europa.

É de salientar que, nas áreas designadas para uso civil-militar nas capacidades desenvolvidas ou a desenvolver, deve ser tido em consideração o conceito de duplo uso que deverá estar presente aquando da elaboração do processo de planeamento militar em geral e no planeamento de forças em particular. Podem encontrar-se exemplos desta área de cooperação na segurança marítima, na segurança fronteiriça, na cibersegurança, na proteção civil, entre outras. A segurança, em termos gerais, poderá beneficiar, ao nível da eficácia, de uma mais estreita coordenação e integração de desenvolvimento do uso civil-militar nas suas capacidades.

Toda esta mudança de paradigma, teve, como veremos mais à frente, influência no planeamento estratégico e consequentemente nas abordagens aos conceitos e operacionalização do modo como se passou a tratar as questões relacionadas com o planeamento, sendo que muitos países foram alterando a denominada abordagem baseada na ameaça, designada por "Threated Based", para uma abordagem baseada nas capacidades e conhecida por "Capability Based".

Planear por Capacidades

Com as profundas alterações na conjuntura estratégica mundial, colocam-se novos e contínuos desafios à comunidade internacional. Atualmente os países devem estar aptos a responder a um grande número de cenários diferentes, difusos e incertos e a atuar em circunstâncias envolvendo riscos complexos e indefinidos, o que torna mais difícil o processo de decisão relativo ao planeamento da qualidade e quantidade das forças militares dentro dos limites dos recursos disponíveis. As decisões devem garantir capacidades flexíveis, razão pela qual, como se referiu, muitos países adotaram o planeamento baseado em capacidades abandonando o planeamento baseado em cenários de ameaças.

No planeamento militar, são normalmente apontadas duas alternativas: uma com base na ameaça e outra em função de capacidades. Quando se pensa planear considerando a ameaça, o principal objetivo é anular ou derrotar o oponente. Para isso é necessário construir cenários específicos e deduzir as forças para obedecer à lógica das possíveis contingências (Sacchetti, Cajarabille, 2002: 22).

O processo para determinar as capacidades necessárias para a Defesa, inicia-se com um problema ou um objetivo, passa pelo conhecimento geral da situação, originando um conceito alargado, que é seguidamente refinado por valores, preocupações e constrangimentos. O conceito deve incluir flexibilidade suficiente para acomodar exigências futuras e não ficar somente pelas necessidades correntes.

De acordo com a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa de 2014, entende-se por capacidade militar o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade.

Tal como refere Alexandre Reis Rodrigues num artigo publicado no Jornal de Defesa e Relações Internacionais de 23 de novembro de 2015, o conceito de capacidade como forma de planeamento militar nasceu, pela mão dos EUA, no final da década de oitenta, com o fim da Guerra Fria. O objetivo foi responder ao imperativo de substituir o planeamento baseado numa ameaça, que era então muito específica, por um planeamento pensado para enfrentar o imprevisto e o desconhecido, portanto, baseado na definição de um dispositivo que deveria estar disponível para um conjunto diversificado de situações.

A necessidade de planear por capacidades surge assim pelos contextos gerados num quadro de riscos e ameaça como, por exemplo, uma nova forma de terrorismo transnacional de efeitos massivos e com uma dimensão estratégica, constituindo uma ameaça global.

Estas características, nomeadamente a mudança acelerada e a incerteza atual e futura, tornam-se constantes nas relações entre atores do SI, agora mais complexo, indefinido e desterritorializado, em que, parafraseando novamente Adriano Moreira, "… o aparecimento do imprevisto era a previsão mais razoável".

De um modo geral, as Forças Armadas de todos os países, apesar de alguma transformação entretanto operada, continuam a estar essencialmente vocacionadas para combater outros Estados e não para enfrentar esta nova realidade. Assim o grande desafio para a Defesa passa pela adaptação das suas capacidades a esta nova gama de ameaças multifacetadas, a que a comunidade internacional e os Estados em particular têm de dar resposta, através dos instrumentos da grande estratégia, tendo o instrumento militar que estar adaptado com forças mais flexíveis e capazes para enfrentar a multiplicidade das contingências e da geografia, numa "Abordagem Integrada" das crises como advoga, agora, a União Europeia (EU).

Esta abordagem por capacidades pode tomar duas formas: uma orientada para as missões, de acordo com as missões das Forças Armadas, e outra para os recursos, conforme os recursos disponíveis para as equipar. A escolha condicionará os meios em função da eficácia exigida no cumprimento das missões, ou da otimização do sistema tendo em conta os recursos financeiros. Uma vez que a escassez de recursos está sempre presente, deve planear-se com as duas vertentes associadas.

Gestão Estratégica do Processo de Planeamento de Forças em Portugal

Em Portugal promove-se a abordagem do planeamento militar com base no conceito de capacidades. Na reforma da Lei de Defesa Nacional, parte-se de um conceito alargado de Segurança, que articula as dimensões clássicas da defesa da independência nacional e da integridade territorial do Estado com a resposta às novas ameaças e riscos transnacionais. Ficou assim, pela primeira vez, consagrada a possibilidade das Forças Armadas, em cooperação com as Forças de Segurança, poderem intervir no combate às ameaças transnacionais em território nacional.

É o próprio Conceito Estratégico de 2013 que o reconhece ao renovar o compromisso de "implementar decisivamente a metodologia de planeamento por capacidades" encarando-o como uma nova forma de abordar, em primeira instância ao nível político estratégico, as necessidade de defesa militar para subsequentemente desenvolver o correspondente planeamento de forças.

Através do modelo de planeamento estratégico e de forças de Liotta e Lloyd, Silva Ribeiro, na Revista Militar nº 2457 de Outubro de 2006, apresenta um fluxograma (figura 1) que mostra que, a partir da identificação dos interesses nacionais, dos objetivos nacionais e da estratégia de defesa nacional, incorporando os instrumentos tradicionais do poder nacional (político, económico, psicossocial e militar), evidencia o desenvolvimento da estratégia de defesa nacional que conduz ao planeamento militar e de forças. As opções de forças surgem na secção inferior do fluxograma, onde a estratégia militar, a diretiva orçamental, a de programação e as capacidades militares existentes e desejadas, determinam o dimensionamento e a seleção das forças. Os desafios operacionais que as forças poderão enfrentar e os conceitos operacionais emergentes para ultrapassar esses desafios, influencia-

rão a estratégia militar, a diretiva orçamental e de programação, e as capacidades militares existentes e desejáveis.

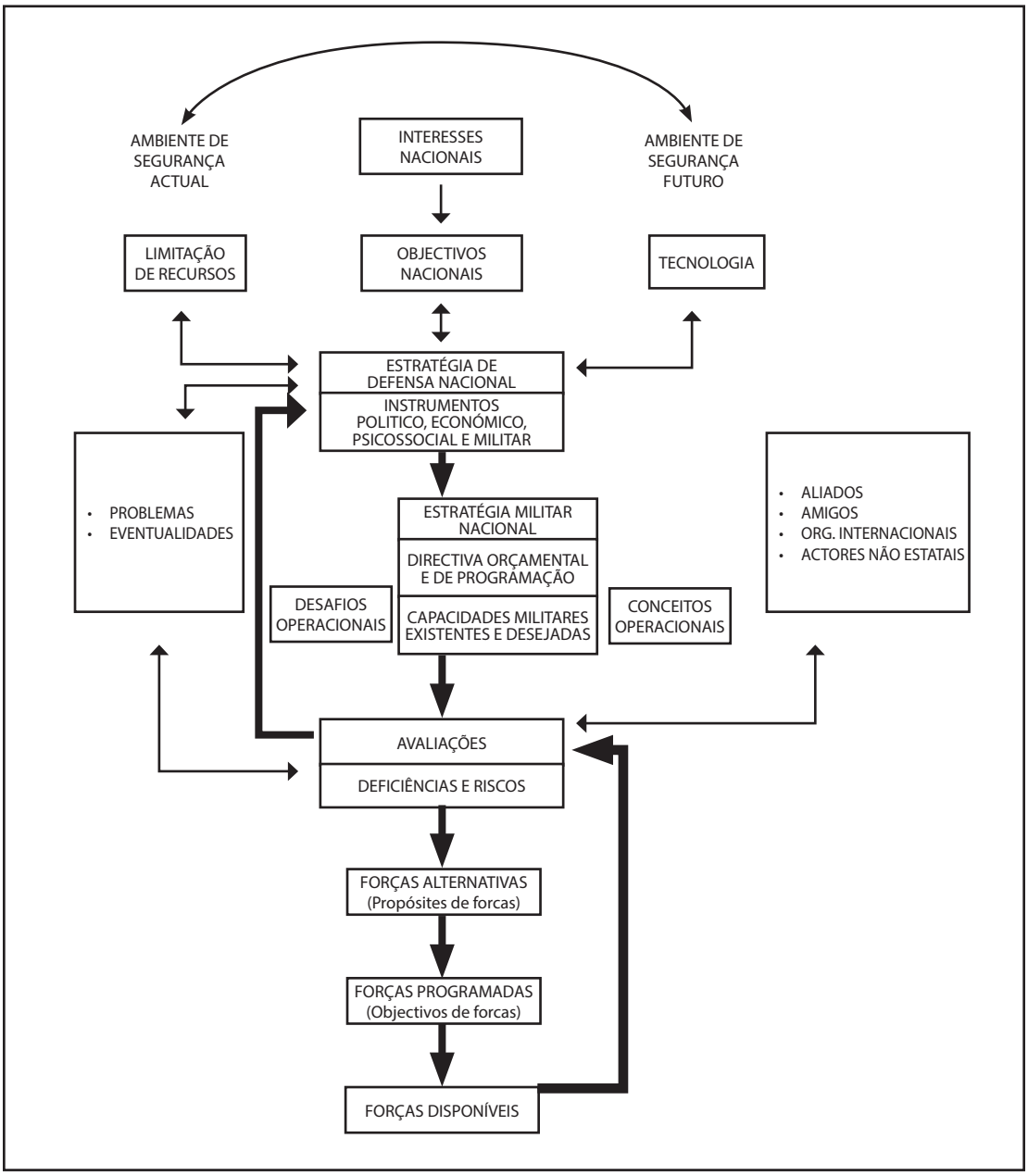


Figura 1 – Modelo de planeamento estratégico. Fonte (Silva Ribeiro, Revista Militar 2457 de Outubro 2006)

As linhas a cheio no modelo assinalam o "porquê" e o "como" as avaliações são uma parte essencial dos planeamentos estratégico e de forças, visto que, atra-

vés delas, se unem as opções sobre a estratégia e sobre as forças. Na realidade, tais linhas traduzem circuitos de realimentação do processo de planeamento estratégico e de forças, que desempenham um papel importante, sobretudo quando as opções estratégicas e as opções de forças tendem a entrar em conflito. Poderiam ter sido identificados outros circuitos de realimentação e outras relações entre elementos do modelo, evidentes na prática, mas omitidas por motivos de simplificação do fluxograma.

Abordando o processo de planeamento de forças em Portugal, torna-se necessário entender o edifício legislativo português para o Planeamento de Militar, que conduz ao Planeamento de Forças e, consequentemente, ao Sistema de Forças implementado para responder aos desígnios nacionais.

Todo este processo de planeamento tem por base o **Conceito Estratégico Nacional (CEDN)** através de um modelo de abordagem descendente do planeamento, tipo "top-down". Começa com os interesses e objetivos nacionais e define os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional.

As assunções básicas, os cenários e as limitações que contribuem para a identificação dos **interesses nacionais** e dos **objetivos nacionais**, aliados à formulação da **estratégia de Defesa Nacional**, estabelecem o rumo das sucessivas decisões dos **planeamentos estratégico e de forças.** É por isso essencial que as opções estratégicas sejam claramente definidas, antes do desenvolvimento das opções de forças.

Formular uma estratégia nacional, num mundo globalizado, imprevisível e fluido é um trabalho complexo que exige uma abordagem holística e integrada que possa materializar a sobrevivência de um Estado moderno e de uma sociedade aberta e democrática. Como referido na introdução do documento CEDN de 2013

> "… uma boa estratégia exige valores e interesses bem definidos, uma vontade sólida de os defender que permita a legitimação do objetivos claros e a sua eficaz prossecução".

Há assim que formular uma estratégia de Defesa Nacional, clara e exequível, que vai orientar todos os passos do processo que balizam o planeamento estratégico e, consequentemente, o planeamento militar e de forças.

Baseado nos **valores fundamentais** - a independência nacional, o primado do interesse nacional, a defesa dos princípios da democracia portuguesa, bem

como dos direitos humanos e do direito internacional, assim como o empenhamento na defesa da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional, - os **interesses de Portugal** podem ser considerados como sendo, a afirmação da sua presença no mundo, a consolidação da sua inserção numa sólida rede de alianças (nomeadamente NATO, EU, CPLP, entre outros), defesa da afirmação e credibilidade externa do Estado, valorização das comunidades portuguesas e contributo para a promoção da paz se da segurança internacional.

Dos interesses nacionais derivam os consequentes objetivos nacionais que consubstanciam a execução da estratégia nacional e, por conseguinte, os próprios interesses nacionais. Estes objetivos nacionais podem ser permanentes ou conjunturais. Sendo Portugal uma democracia plena, tal implica que, pese o facto de os interesses nacionais não se alterarem de forma substancial com as mudanças de governos, o mesmo não se aplica aos objetivos nacionais, esses sim, passíveis de alterações profundas, implicando um cuidado particular na formulação da Estratégia de Defesa Nacional, entendida como o plano para materializar os referidos objetivos nacionais. Como referiu Silva Ribeiro, a abordagem descendente dos planeamentos estratégicos e de forças, permite que a estratégia de defesa nacional estabeleça os limites pelos quais serão tomadas as sucessivas decisões para escolha das forças militares.

Neste quadro podemos considerar que, a partir dos objetivos nacionais e da estratégia da defesa nacional, surge a estratégia militar nacional que determina a forma e até o modo como se tenciona pensar, organizar dimensionar, compor e utilizar os meios militares que irão concretizar os objetivos nacionais. Claro que todos estes aspetos dependem da atribuição e distribuição de recursos que encerram, também eles, uma complexidade própria, mas que não cabe abordar neste artigo.

Enquadrado na gestão estratégica, o Planeamento Estratégico de Defesa Nacional (PEDN), que se desenvolve no patamar político, embora com contributos da estrutura superior militar, permite ao Chefe de Estado Maior das Forças Armadas (CEMGFA) elaborar o Planeamento de Defesa Militar (PDM) que, sendo um trabalho essencialmente desenvolvido ao nível militar, aborda as vertentes estrutural, genética e operacional, subdividindo-se em Planeamento Militar e Planeamento de Recursos.

O Planeamento Militar, por sua vez, é desenvolvido no Estado Maior das Forças Armadas (EMGFA), numa perspectiva conjunta e replicado nos Ramos das Forças Armadas para as respetivas componentes. Incluem-se neste planeamento

militar, o Planeamento de Forças, tendo em vista a edificação de capacidades a médio e longo prazo, e o Planeamento de Operações, visando a elaboração de planos de defesa militar e de contingência e o emprego das capacidades e forças militares em situações de crise ou conflito. O Planeamento de Recursos, de responsabilidade política, trata da geração e gestão de recursos financeiros, humanos e materiais.

Para melhor visualizar o que se acaba de referir, a figura 2 representa os níveis de planeamento estratégico, tanto político, como militar, que não são estanques.

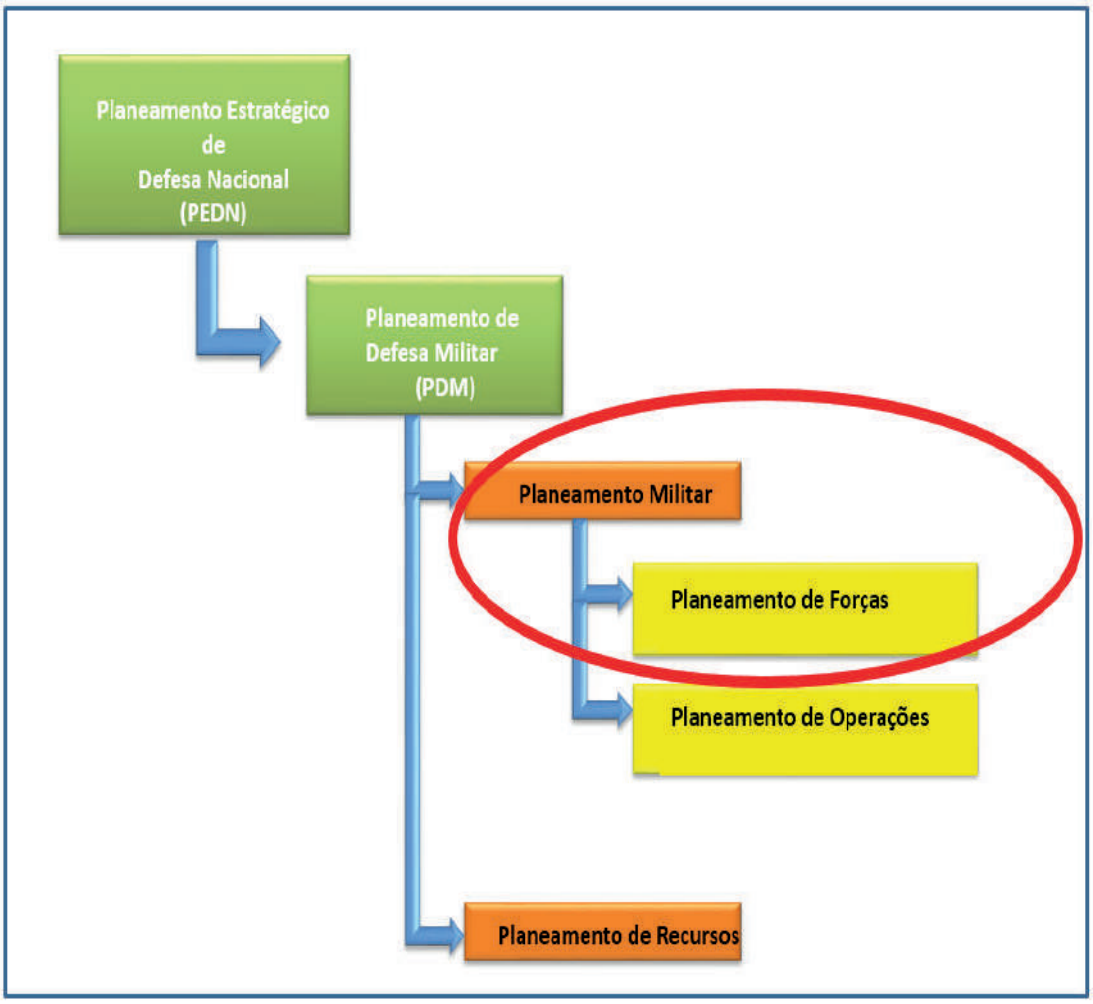


Figura 2 - A relação dos níveis de planeamento e como se enquadram o Planeamento Militar e Planeamento de Forças. Fonte: Adaptado de (EMGFA, 2014)

Na figura é salientado, no interior do limite do círculo referenciado a vermelho, onde se situa o Planeamento Militar e o Planeamento de Forças, que são o foco da temática de abordagem deste artigo.

Dada esta explicação sobre a relação dos níveis de planeamento e como surgem o Planeamento Militar e o Planeamento de Forças no processo de gestão estratégica, será importante perceber quais os documentos Estruturantes da Estratégia de Defesa Nacional que consubstanciam as diferentes fases do processo da referida gestão estratégica, como mostra a figura 3.

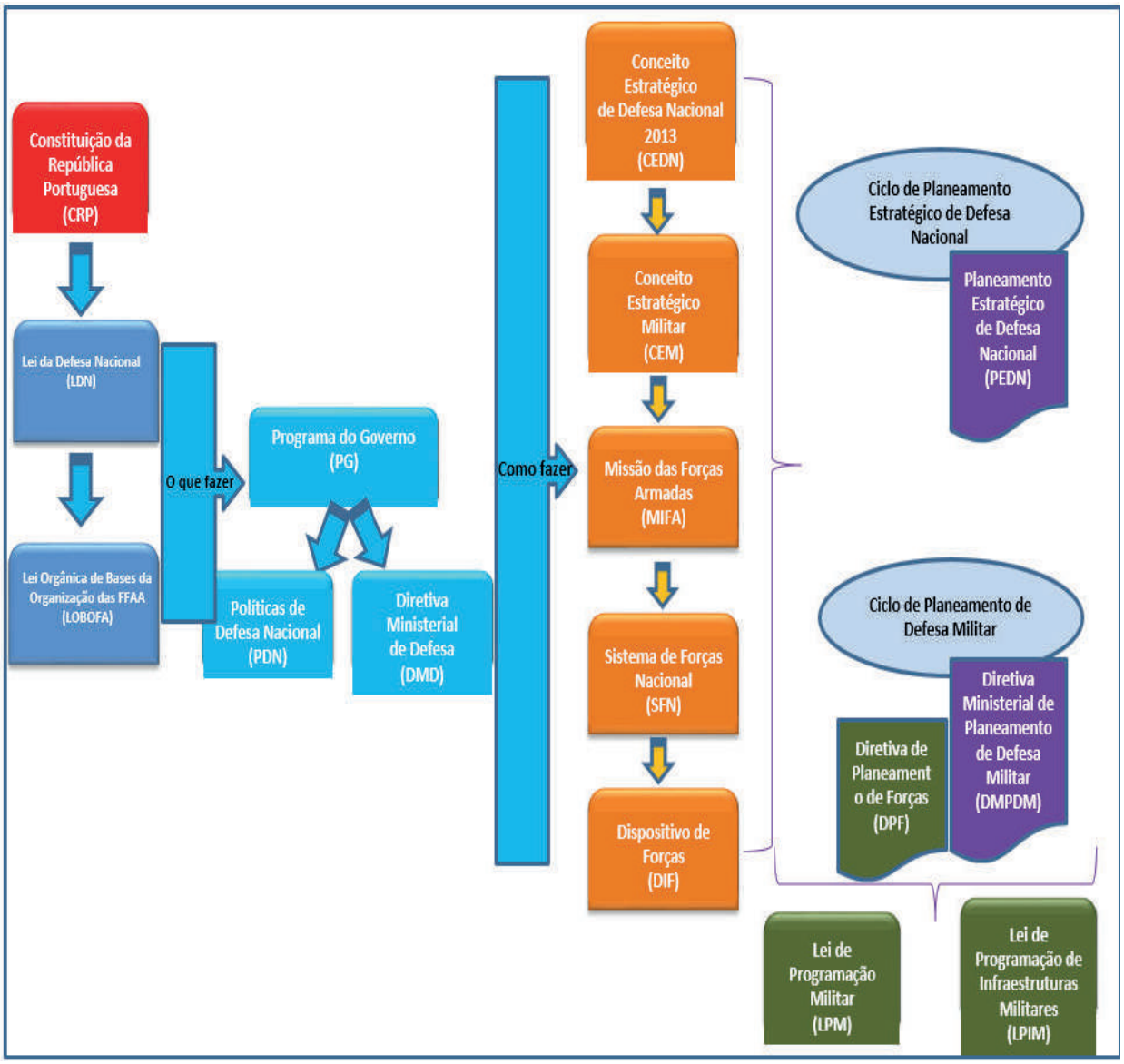


Figura 3 – Processo de Gestão Estratégica da Defesa Nacional. Fonte: Adaptado pelo autor a partir de (CMG César Reis Monteiro, Marinha, 2014)

Com base num trabalho de César Reis Madeira abordam-se de seguida, dentro deste processo de gestão estratégica, os seguintes aspetos:

a. Documentos Estruturantes da Estratégia de Defesa Nacional
b. Documentos Estruturantes da Estratégia Militar
c. Instrumentos para a execução e controlo da Estratégia Militar

a. Documentos Estruturantes da Estratégia de Defesa Nacional

A Constituição da República Portuguesa (CRP) define no nº 2 do seu artigo 273º o que deve entender-se por Defesa Nacional, referindo que:

"A defesa nacional tem por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas"

considerando, assim, este desiderato como função essencial do Estado. Por sua vez, do artigo 275º depreendem-se as missões das Forças Armadas que, embora prioritariamente centradas na defesa militar da República, são tidas também importantes para assegurar os compromissos internacionais politicamente assumidos no âmbito militar, a participação em missões humanitárias e de paz, a cooperação técnica-militar e o dever de colaborar com outros organismos nacionais relacionados com a proteção civil e a contribuição para a melhoria de vida das populações.

Tendo como guia a CRP, são estabelecidos os princípios gerais orientados para a Defesa Nacional, plasmados na **Lei de Defesa Nacional (LDN)**, na qual são igualmente enunciadas as bases da política do setor e definidos os órgãos e as competências no âmbito da defesa nacional.

Estes dois documentos (CRP e LDN) constituem as bases estruturantes para a Defesa Nacional, encarada numa perspetiva abrangente do Estado, para a qual as Forças Armadas contribuem e de onde devem derivar todos os elementos políticos e doutrinários que influenciam, condicionam ou determinam o processo de gestão estratégica das mesmas Forças Armadas.

O Governo submete à aprovação da Assembleia da República (AR) o respetivo **Programa de Governo**, documento que contém as linhas orientadoras da sua ação executiva para os diversos setores do Estado, entre os quais o da Defesa Nacional. Ainda ao nível estratégico, importa considerar o **Conceito Estratégico**

de Defesa Nacional (CEDN), documento enquadrador da estratégia de Defesa Nacional de onde provêm os documentos doutrinários específicos para as Forças Armadas. Neste documento são definidos, seguindo uma visão de conjunto da estratégia nacional, os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional, constituindo-se como documento de partida para o planeamento de forças.

b. Documentos Estruturantes da Estratégia Militar

A **Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)** é a base da documentação estruturante da estratégia de defesa nacional, para o âmbito militar, sendo o ponto de ancoragem das políticas do Governo e da doutrina das Forças Armadas no que se refere à estratégia militar.

Na vertente política ("o que fazer"), o Ministro da Defesa Nacional promulga a Diretiva Ministerial de Defesa (DMD), que explicita as orientações específicas para as Forças Armadas e estabelece prioridades, objetivos e linhas de ação para um período de referência determinado. Na vertente doutrinária ("como fazer"), é produzido um conjunto de documentos encadeados.

O **Conceito Estratégico Militar (CEM)** decorre diretamente do já referido CEDN e define as grandes linhas conceptuais de atuação das Forças Armadas e as orientações gerais para a sua preparação, emprego e sustentação. É o documento onde estão inscritos os princípios de ação estratégica geral militar do Estado para atingir os objetivos de política de Defesa Nacional.

As **Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA)** estabelecem por sua vez as missões específicas das Forças Armadas no seu conjunto e as missões particulares de cada um dos Ramos.

O **Sistema de Forças Nacional (SFN)** define os tipos e quantitativos de forças e meios que devem existir para o cumprimento das missões das Forças Armadas, constituindo o quadro de referência para a geração de capacidades, dando resposta às MIFA, de acordo com o CEM e na observância do estipulado na DMD.

Finalmente o **Dispositivo de Forças (DIF)** estabelece o nexo entre as capacidades elencadas no SFN e a orgânica e as infraestruturas ou elementos da componente fixa do Sistema de Forças.

c. Instrumentos para a execução e controlo da Estratégia Militar

Para a operacionalização da estratégia das Forças Armadas, nomeadamente no que concerne a instrumentos de planeamento e controlo de execução e de gestão de recursos surge a **Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (DMOCPDM)**, documento que estabelece um **Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM)** - baseado em capacidades militares, articulado com o ciclo de planeamento NATO e com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE, - que permita a definição e edificação de um Sistema de Forças Nacional (SFN), tendo em conta os critérios de atuação, preparação e eficácia das Forças Armadas.

Este documento contém, em anexo, o **Plano Estratégico de Defesa Nacional (PEDN)**, que descreve o processo mais geral e de nível superior de elaboração da Estratégia de Defesa, partindo do Programa de Governo e culminando no DIF. Todos estes instrumentos para execução e controlo da estratégia militar são suportados pelos órgãos da estrutura do Ministério da Defesa Nacional. Para completar o processo surgem, a partir do Ciclo de Planeamento Estratégico de Defesa Nacional e do consequente Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, a **Lei de Programação Militar (LPM) e a Lei de Programação das Infraestruturas Militares (LPIM**).

O Ciclo do Planeamento de Defesa Militar

Na sequência da apresentação do processo de planeamento, com o seu enquadramento, metodologia e instrumentos de operacionalização, surge o denominado Ciclo de Planeamento de Defesa Militar.

Assim, o **Ciclo do Planeamento de Defesa Militar (CPDM)** desenvolve-se em 5 passos:

Passo I - **Elaboração da orientação política**, dada através da DMPDM que, a partr do CEDN, constitui a base que orienta todo o processo em cada ciclo, contemplando a análise de contexto decorrente das alianças (NATO e UE) e integrando os resultados da análise político-militar.

Passo II - **Difusão da Diretiva de Planeamento de Forças (DPF**) do CEMGFA, com vista à definição dos requisitos e de capacidades e à identificação de lacunas, consubstanciando, numa visão integrada, o início do Planeamento Militar na vertente de Planeamento de Forças.

Passo III - **Definição de Objetivos de Capacidades**, com base nas propostas de forças do EMGFA e Ramos, onde é verificada a adequabilidade militar (pelo CEMGFA) e a exequibilidade financeira, de pessoal e material das propostas de forças e sincronizado o processo com o planeamento da NATO para poderem ser devidamente contemplados os compromissos externos do Estado no âmbito desta aliança, culminando com a aprovação do Objetivo de Forças Nacionais (OFN) e a elaboração de planos de implementação para as diversas áreas funcionais que compõem as capacidades, tendo em conta a LPM e a LPIM.

Passo IV - Na fase da **Implementação**, o EMGFA, Ramos e SCS implementam os planos e executam as leis de programação (LPM e LPIM), e acompanha o controlo da execução.

Passo V - **Revisão dos resultados,** concretizada pelo processo de revisão de capacidades, inicia-se com a auditoria ao SFN, avaliando-se o grau de satisfação com que se dá corpo à orientação política e se alcança o nível de ambição definido.

A tabela seguinte ilustra cada passo do Ciclo do Planeamento de Defesa Militar (CPDM) em Portugal:

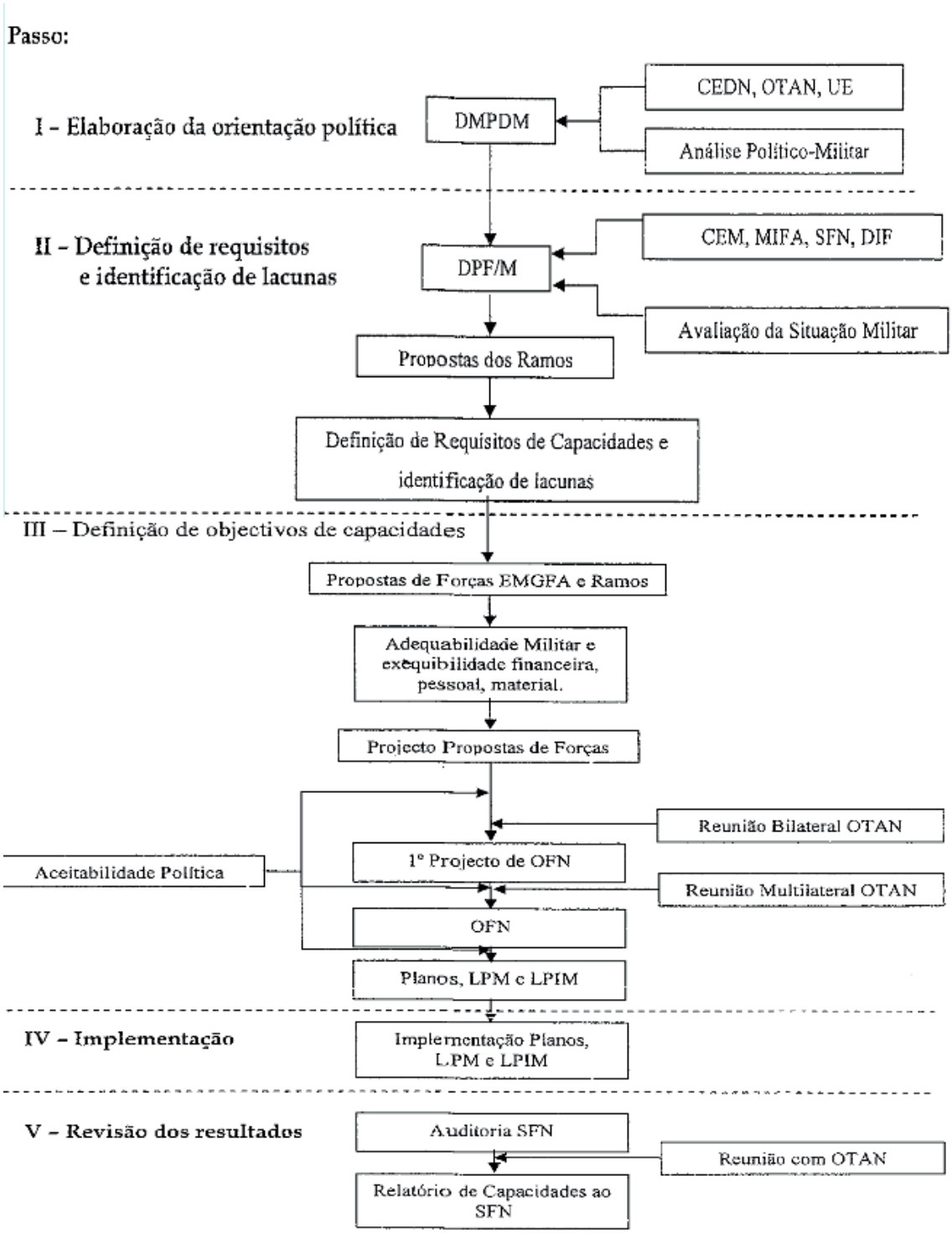


Figura 4 – Ciclo do Planeamento de Defesa Militar (CPDM) em Portugal. Fonte: (MDN 2014)

Notas Finais

Como consequência da participação portuguesa na primeira Guerra Mundial e mais tarde do empenhamento militar na designada Guerra de África, Portugal sempre mostrou relutância em utilizar as suas Forças Armadas fora do Território Nacional, situação que só se reverteu nos finais dos anos 90 do século XX, com a participação de forças portuguesas no âmbito das organizações internacionais em missões humanitárias e de paz, sempre de acordo com a Constituição da República Portuguesa e no respeito pelo Direito Internacional.

Ao longo dos últimos anos, as Forças Armadas Portuguesas têm sido empenhadas no cumprimento de um número significativo de missões de interesse público e de apoio à política externa do Estado, nomeadamente em operações de paz conduzidas pela NATO, pela UE e pela ONU, utilizando as suas Forças Armadas como um vetor da sua política externa, produtor de segurança e da afirmação de Portugal no mundo.

O contexto global é hoje caracterizado por um mundo em constante mudança, com vertiginosas alterações nos comportamentos sociais, individuais e institucionais, onde os fatores de instabilidade e de incerteza são uma constante, gerando crises ou conflitos geradores de múltiplas dinâmicas que tornam o ambiente de segurança mais complexo, perigoso e difícil de prever.

No final da década de 80 do século XX o planeamento estratégico e de forças deixaram de estar focalizados na ameaça, adotando um processo baseado em capacidades. Este processo facilita a satisfação da necessidade estratégica de dispor de forças militares mais ligeiras, flexíveis, móveis e prontas, capazes de operar um amplo conjunto de capacidades.

Portugal passou a refletir, nos respetivos sistemas de forças e dispositivo, as tendências orientadoras dos desafios e conceitos operacionais, bem como o processo contínuo para melhoria das capacidades das forças militares.

A gestão estratégica da Defesa Nacional é consubstanciada no Plano Estratégico de Defesa Nacional (PEDN), desenvolvido essencialmente ao nível político, ainda que com contribuições por parte da estrutura militar, sendo a gestão estratégica das Forças Armadas, por sua vez, plasmada no Planeamento de Defesa Militar (PDM), onde são tratadas as vertentes estrutural, genética e operacional, trabalhadas em sede de Planeamento Militar e de Planeamento de Recursos. Do

Planeamento Militar surge o Planeamento de Operações e o **Planeamento de Forças.**

O ciclo de planeamento de defesa militar é composto por cinco passos que vão da orientação política, passando pela definição de requisitos e de capacidades, pela implementação da Lei de Programação Militar e da Lei de Programação de Infraestruturas Militares e culmina com a avaliação e retroalimentação do ciclo.

Referências Bibliográficas

Assembleia da República (2005). *Constituição da República Portuguesa* (7a Revisão Constitucional). Diário da República n.º155 – I Série - A de 12 de agosto de 2005. Consultado em 16 de março de 2019. Disponível em https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/CRPVIIrevisao.pdf.

Assembleia da República (2005). *Diário da República, Decreto-Lei n.º233/96, de 7 de dezembro*, D.R., Série I-A, nº293, p. 4398. Consultado em 26 de março de 2019. https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/CRPVIIrevisao.pdf.

Baumann, Z. (dezembro 2001). *Modernidade Líquida*. Cambridge: Edição: Jorge Zahar.

Diário da República, 2ª Série – Nº 157 – 16 de agosto de 2018, Despacho nº 11400/2014 – *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*- Consultado em 28 de maio de 2019. Disponível em https://dre.pt/application/dir/pdf2sdip/2014/09/175000000/2365623657.pdf

Duarte, S. (2011). *A Cooperação Técnico-Militar Portuguesa. Revista Militar nº2511*, pp. 537-555. Consultado em 2 de março de 2019. Disponível em http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=648.

Organização das Nações Unidas (1945). *Carta das Nações Unidas, 1945*. Consultado em 8 de fevereiro de 2017. Disponível em http://www.fd.uc.pt/hrc/enciclopedia/onu/textos_onu/cnu.pdf

Madeira, CMG César Martinho Gusmão Reis, *O sistema de Planeamento de Forças Nacionais: Implicações da adoção do Modelo de Planeamento por Capacidades*. Cadernos Navais nº28, Jan-Mar2009.
https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/cadernos_navais_n28_janeiro_marco_2009.pdf

Ribeiro, António Manuel Fernandes da Silva. (abril-junho, 1996). Revista *Contributo para o Estudo de Alteração ao Método de Planeamento de Força Militar*, Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXXVI.

Ribeiro, António Manuel Fernandes da Silva. (outubro 2006). *O Planeamento de Forças Militares*, Revista Militar, nº 2457.

Ribeiro, António Manuel Fernandes Silva, *Procedimentos do Planeamento Estratégico de Defesa Nacional*, Anais do Clube Militar Naval, Vol. CXXIV, Outubro-Dezembro, 1994.

Rodrigues, Alexandre Reis (2010), *O conceito de capacidades militares: Uma nova forma de Defesa*, Jornal de Defesa e Relações Internacionais. Consultado em 12 de abril de 2019 www.jornaldefesa.pt

Sachetti, António Emílio Ferraz e Cajarabille, Vitor Manuel Lopo, *Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Estudos)* (2002), Cadernos Navais. Comissão Cultural da Marinha, Grupo de estudos e Reflexão de Estratégia (GERE)

Teixeira, N. S. (2002). Editorial *Portugal e as Operações de Paz na Bósnia*. Nação Defesa n.º92. Consultado em 16 de janeiro de 2019. Disponível em http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD92.pdf.

Teixeira, Nuno Severiano (2009), *Contributos para uma Política de Defesa*, Ministério da Defesa Nacional

EL PLANEAMIENTO MILITAR EN ESPAÑA ANTE LOS NUEVOS RETOS DEL ENTORNO OPERATIVO

MILITARY PLANNING IN SPAIN BEFORE THE NEW CHALLENGES OF THE OPERATING ENVIRONMENT

Tcol. (EA) Carlos Javier Troyano Pino[1]
Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)
Reino de España

1 Teniente Coronel del Ejército Español, Licenciado en Psicología Industrial por la UNED. Actualmente cursando en el IUGM el 2º año del Máster Universitario en "Paz, Seguridad y Defensa". Ha realizado los cursos de Planeamiento Operativo Introducción Link 16 , Nato Expeditionary Operations, Oficial De Guerra Electrónica, Seguridad Y Defensa, École de Guerre-Paris y Homologación Curso EM de las FAS/2012. Email: carlostropino@hotmail.com

Resumen.

El presente capítulo, tratará el Planeamiento Militar en España en el marco del Planeamiento de la Defensa.

Con el objetivo de situar el Planeamiento Militar dentro de la Política de Seguridad y Defensa, se recurrirá en primer lugar a la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de Diciembre de 2017, dado que el fin último del Planeamiento Militar es hacer posible la estrategia adoptada.

Asimismo, se presentará en sus líneas generales el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS), señalando principalmente las áreas de interés para la Seguridad y Defensa, los ámbitos de actuación de nuestros Ejércitos y las amenazas y riesgos que afrontamos.

A continuación, en el ámbito propio del Planeamiento Militar, se explica su estructura y la problemática relacionada con la obtención de capacidades militares, así como la necesidad de disponer de herramientas, tanto metodológicas como de doctrina, para el planeamiento de las operaciones.

Por último, se analiza el entorno operativo y se señala la transformación como motor necesario para que las Fuerzas Armadas puedan operar frente a los desafíos y amenazas de los nuevos espacios de batalla.

Palabras clave: Planeamiento de la defensa; estrategia; seguridad y defensa; planeamiento Militar; capacidades; planeamiento operativo; entorno de las operaciones; transformación.

Abstract:

This chapter will discuss Military Planning in Spain within the framework of Defense Planning.

In order to place military planning within the Security and Defense Policy, the National Security Strategy (ESN) of December 2017 will be used first, given that the ultimate goal of military planning is to make the strategy adopted possible.

Likewise, the Employment Concept of the Armed Forces (CEFAS) will be presented in its general lines, indicating mainly the areas of interest for Security and Defense, the areas of action of our armies and the threats and risks that we face.

Then, in the proper field of military planning, its structure and the problems related to obtaining military capabilities are explained, as well as the need to have tools, both methodological and doctrine, for the planning of operations.

Finally, the operational environment is analyzed and the transformation is indicated as a necessary engine for the Armed Forces to operate in the face of the challenges and threats of the new battle spaces.

Keywords: Defense planning; strategy; security and defense; military planning; capabilities; planning of operations; operational environment; transformation.

Introducción

El objeto del presente trabajo, es el de abordar el Planeamiento Militar en España, para lo cual, en un primer lugar, se tratará de centrar el concepto; esto es, conceptualizar el término y también contextualizarlo en el marco de otros tipos de planeamiento, procesos y tareas realizados en el ámbito de la Defensa y Seguridad.

El Planeamiento Militar se relaciona o interactúa con una notable variedad de procesos de planificación al más alto nivel dentro del Ministerio de Defensa. Entre los mismos se identifican, como muy próximos, los relacionados con la definición de las estrategias de seguridad, con la determinación de las capacidades militares, con la obtención de recursos materiales, financieros y humanos; pero también, con las operaciones que planean y ejecutan las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, para conocer cómo funciona o se organiza el Planeamiento Militar puede acudirse a fuentes normativas como leyes, órdenes ministeriales y reales decretos cuyas disposiciones lo regulan o lo modelan. Con este propósito, también podría consultarse aquellos artículos de opinión en revistas especializadas que desde perspectivas más o menos críticas abordan la problemática de las políticas de planeamiento en el ámbito de la Defensa, a veces con fines didácticos y también divulgativos.

Por último, incluso la doctrina militar, como se expondrá a lo largo del capítulo, tiene mucho que ver con una de las facetas más puramente operativa del Planeamiento Militar, refiriéndonos en tal caso, esencialmente, al planeamiento operativo.

Para intentar poner un poco de orden en este aparente "tótum revolútum", se empezará aclarando que el Planeamiento Militar en España se enmarca dentro de un planeamiento de nivel superior y estratégico conocido como Planeamiento de la Defensa[1], del que también forma parte el llamado planeamiento de los recursos.

Siguiendo a Arteaga y Fojón, al explicar la lógica del planeamiento estratégico como intento de «adecuar objetivos y capacidades», podríamos relacionar los tipos de planeamiento mencionados argumentando que el estratégico ayuda

1 El Planeamiento de Defensa es entendido como un proceso que «…trata de definir y obtener una entidad de Fuerza con las capacidades militares que se deducen de los objetivos establecidos en la Política de Defensa, así como reflejar sus criterios de actuación, preparación y eficacia de aquélla» (Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo).

a identificar esas capacidades, el Planeamiento Militar ayuda a conseguirlas y por último el planeamiento operativo se ocupa de cómo emplearlas.[2]

¿Qué ocurre entonces con el planeamiento de recursos? ¿En qué consiste o cómo se imbrica con los anteriores? En palabras de otro de los especialistas en el ámbito, Guillem Colom[3], podría decirse, que el Planeamiento Militar detalla «el catálogo de capacidades, los requisitos operativos, la disponibilidad de la fuerza y los niveles de alistamiento» requeridos para satisfacer los objetivos de defensa, mientras que el Planeamiento de Recursos tiene por objeto alcanzar «el objetivo de capacidades militares en sus aspectos materiales, humanos y financieros».

Finalmente, para complementar lo anterior podemos recurrir también a las disposiciones normativas, y en especial a la que constituye hoy el marco esencial regulador del Planeamiento de la Defensa, la Orden Ministerial 60/2015[4], en cuyo artículo 6 se define el Planeamiento Militar como el proceso que determina las capacidades necesarias para la materialización de la Estrategia Militar.

El presente trabajo, tratará el Planeamiento Militar en España como proceso enmarcado en el proceso superior del Planeamiento de la Defensa, exponiéndose entre otros temas, su marco normativo, los sub-procesos, hitos y directivas que lo organizan, así como los principales productos, fruto de su ejecución.

Con el fin de presentar un marco de referencia, donde ubicar el Planeamiento Militar dentro de la Política de Seguridad y Defensa, se consultará primeramente la Estrategia de Seguridad Nacional de Diciembre de 2017, dado que la estrategia está en la base de toda política de Estado; y el fin último del Planeamiento Militar es el hacer posible la estrategia adoptada. Se expondrá asimismo, un concepto estrechamente relacionado con ella, el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS)[5], señalando principalmente las áreas de interés para la Seguridad y Defensa, los ámbitos de actuación de nuestros Ejércitos y las amenazas y riesgos que afrontamos.

2 Arteaga, F. y Fojón, E. (2007). El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España. Madrid: IUGM), pp. 43-44.

3 Colom, G. (2018a). Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16), Papeles de Europa, nº 30(1), pp. 37-53.

4 O.M. 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa.

5 Documento de referencia que establece «el marco de actuación de las Fuerzas Armadas, la forma en que llevarán a cabo sus misiones, las características generales que deben reunir las fuerzas militares españolas en las operaciones, y que, además, siente las bases para un proceso de Planeamiento de la Defensa que propicie un diseño apropiado, practicable y aceptable de las mismas» (CEFAS de 30 de mayo de 2018, cambio 2, Prólogo del JEMAD).

A continuación, dentro ya del ámbito propiamente dicho del Planeamiento Militar, será abordada la problemática relacionada con la obtención de capacidades militares a largo plazo, así como, la necesidad de disponer de herramientas, tanto metodológicas como de pensamiento, para el planeamiento de las operaciones.

Por último, serán analizados algunos aspectos del entorno operativo que imponen nuevos retos y exigencias en el planeamiento y conducción de dichas operaciones. Entre estos factores, serán objeto de especial atención un entorno de las operaciones complejo y en constante evolución, las innovaciones tecnológicas y las características de los distintos ámbitos de operación.

El Planeamiento Militar en España

El Planeamiento Militar, en el modelo español, es responsabilidad del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) y se articula en un planeamiento de fuerza y en un planeamiento operativo[6]. Corresponde al JEMAD, como figura central del proceso del planeamiento más global de la Defensa[7], la tarea de determinar las capacidades militares de las Fuerzas Armadas (FAS), asignándoles su prioridad, establecer asimismo, las necesidades de dichas Fuerzas a medio y corto plazo y finalmente elaborar, con la colaboración de los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos, las capacidades militares requeridas por las FAS a largo plazo para adaptarse a las implicaciones y características del entorno estratégico futuro[8].

Antes de entrar en detalles sobre cómo se organiza y funciona el Planeamiento Militar en España, se considera conveniente exponer, al menos en sus generalidades, el proceso superior en el que se enmarca el planeamiento de la Defensa. Para eso, resulta obligado hablar en primer lugar de la Política de Defensa del Gobierno y del documento en el que el Presidente establece las líneas generales de actuación y las directrices que la desarrollan, esto es, la Directiva de Defensa Nacional (DDN).

6 O.M. 60/2015, artículo 5.1, a).

7 Colom, G. (2018b). Los retos del actual ciclo de planeamiento de la Defensa, Revista de Aeronáutica y Astronáutica, Diciembre 2018, p. 917.

8 O.M. 60/2015, artículos 4.a) y 6.1.

2.1. La DDN como referencia del Planeamiento de la Política de Defensa

La Política de Defensa puede concebirse como «la dimensión de la seguridad nacional encargada de determinar los fines, identificar los objetivos y articular los medios necesarios para la Defensa»[9]. Con este propósito, engloba de forma integral los aspectos orgánicos, funcionales y de empleo de las Fuerzas Armadas. En su desarrollo se abordan, entre otros aspectos, los relativos a la definición de objetivos, establecimiento de prioridades, asignación de recursos y la ejecución de actividades para adquirir las capacidades militares que requieren dichas Fuerzas Armadas[10].

En virtud de la mencionada OM 60/2015 de 3 de diciembre, la Directiva de Defensa Nacional constituye la referencia fundamental del proceso de planeamiento de la Política de Defensa. La actual DDN data de 2012[11] y en la misma, siguiendo los preceptos políticos fijados por el Presidente del Gobierno, se parte del planteamiento, de que España tiene que disponer de «una defensa responsable y creíble para hacer frente a las posibles amenazas que puedan afectar tanto a nuestra seguridad como a la de nuestros aliados, para ser un socio fiable en las organizaciones internacionales»[12].

En relación con el planeamiento, la DDN actualmente en vigor establece, entre los objetivos de la política de defensa española, el dotarse de aquellas capacidades que «aseguren la disuasión ante las que, tradicionalmente, se han denominado "amenazas no compartidas"», como contribución nacional a la paz y seguridad internacional[13]. Por otro lado, la mencionada Directiva contempla que nuestro país debe contar con «las capacidades que garanticen la disuasión», teniendo en cuenta la peculiaridad de los riesgos propios; y eso, a pesar del contexto económico desfavorable en el que nos encontramos, a la vez que prioriza nuestra contribución al esfuerzo de los organismos de seguridad y defensa de los que formamos parte, especialmente la UE y la OTAN. Además, describe para España un escenario de seguridad caracterizado por el incremento de la inestabilidad en el entorno cercano, la búsqueda de un vínculo trasatlántico más sólido y el impacto negativo de la crisis económica en las capacidades defensivas, tanto propias como colectivas, lo que induce al Gobierno español a marcar unas líneas generales de la

9 Colom, 2018a, p. 38.

10 O.M. 60/2015, art. 3.2.

11 DDN 2012: «Por una Defensa necesaria, por una Defensa responsable», julio de 2012.

12 http://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/directivadefensa/.

13 DDN 2012, Apdo. 3: «Objetivos de la política de defensa», p. 5.

política de defensa entre las que, en relación con el planeamiento y las capacidades, se resalta la de «llevar a cabo la necesaria transformación de las FAS para hacer frente a los crecientes retos estratégicos de España, en un momento de limitada disposición de recursos»[14].

Como en muchos países de nuestro entorno, la transformación ha surgido así como un proceso orientado a adaptar la defensa nacional a las necesidades actuales y anticiparse a los retos futuros, convirtiéndose en el eje de las políticas de seguridad y defensa. El llamado "planeamiento de la defensa por capacidades" constituye la piedra angular de dicho proceso de transformación, fue adoptado en España a partir de 2005 tras la promulgación de la Orden Ministerial 37/2005[15] y se trata en fin, de un sistema destinado a la obtención de un catálogo de capacidades militares «polivalentes, flexibles, asequibles, sostenibles y susceptibles de usarse en toda la gama de las operaciones militares» (Colom, 2018a, pp. 37-38).

2.2. La Estrategia de Seguridad Nacional

La Defensa Nacional es uno de los componentes fundamentales de la Seguridad Nacional. Desde una «visión integral» de la Seguridad, la llamada "Estrategia de Seguridad Nacional" (ESN) constituye el marco de referencia de una verdadera «política de Estado» que «parte de una concepción amplia de la seguridad»[16].

La actual ESN 2017 establece, entre otros, unos principios[17] y unos objetivos generales en relación con la seguridad. Por su repercusión en el planeamiento de la Defensa, conviene señalar que la ESN 2017 contempla además unos "ámbitos de actuación" de la Seguridad Nacional[18]. Entre estos, la Defensa Nacional desempe-

14 Ibíd., pp. 5-6.

15 Actualmente derogada por la ya citada O.M. 60/2015 de Planeamiento de la Defensa.

16 Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en diciembre de 2017 (ESN 17), «Resumen Ejecutivo», pp. 17-18.

17 Los «principios rectores» establecidos por la ESN 2017 son: «unidad de acción, anticipación, eficiencia y resiliencia» (Ibíd., Cap. 5, p. 82).

18 La ESN contempla quince ámbitos prioritarios de actuación, que son: «Defensa Nacional, lucha contra el terrorismo, ciberseguridad, lucha contra el crimen organizado, seguridad económica y financiera, seguridad energética, no proliferación de armas de destrucción masiva, ordenación de flujos migratorios, contrainteligencia, protección ante emergencias y catástrofes, seguridad marítima, protección de infraestructuras críticas, seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, seguridad frente a epidemias y pandemias y la preservación del medio ambiente» (Ibíd., p. 89).

ña un papel primordial en aras de asegurar la defensa de la soberanía, la integridad de España y la protección de su población y territorio.

Figura 1

Objetivos generales y ámbitos de la SN

Fuente: ESN 2017, p. 89

2.3. El concepto de empleo de las FAS y la Directiva de Planeamiento Militar como marco del Planeamiento Militar

A partir de los preceptos políticos establecidos con anterioridad por el Presidente del Gobierno en la ya comentada Directiva de Defensa Nacional[19], corresponde al Ministro de Defensa trazar las líneas generales de actuación y las directrices que deberá guiar el proceso de planeamiento de la Defensa mediante la promulgación de la Directiva de Política de Defensa (DPD). Se trata de un documento clasificado por el que se determinan los objetivos a alcanzar, entre ellos el esfuerzo exigible a las FAS, la valoración de la situación estratégica y los factores

19 De acuerdo con la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, en España corresponde al Presidente del Gobierno «la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos», particularmente mediante la formulación de dicha DDN (Arteaga y Fojón, 2007, p. 375).

básicos del planeamiento, en particular el escenario presupuestario y de recursos[20].

A partir de «la DPD, las previsiones de recursos, el estado del planeamiento operativo y sus propias fuentes», el JEMAD elabora la "Directiva de Planeamiento Militar" (Arteaga y Fojón, 2007, p. 376), documento por el que dicha autoridad militar traza los criterios que deben orientar el proceso, sirviendo además de base a los Jefes del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, para la elaboración de sus estimaciones y propuestas sobre sus requerimientos específicos y su contribución a la acción conjunta[21].

Pero antes de dictar la mencionada DPM por la que arrancará el proceso de Planeamiento Militar, el JEMAD elabora el "Concepto de Estrategia Militar"; documento por el que se presenta la contribución de las FAS en la consecución de los objetivos definidos en la Directiva de Política de Defensa, sirviendo dicho concepto, como referencia para determinar las capacidades militares prioritarias[22].

El concepto de empleo de las FAS españolas (CEFAS), aprobado por el JEMAD en marzo de 2017 y actualizado en mayo del año pasado, constituye, como se cita explícitamente en su introducción, la "Estrategia Militar para el Ciclo de la Defensa 2017-2024", resultando la referencia esencial para el Planeamiento de la Defensa[23].

En el CEFAS, documento con vocación pública y por tanto de libre difusión, se aborda en primer lugar, el estudio del «marco estratégico militar» y del «entorno operativo» en que se llevarán a cabo las operaciones militares, los cuales determinan a su vez, los «escenarios generales de actuación» de nuestras FAS; a continuación se delinean los objetivos a alcanzar por dichas Fuerzas Armadas, las diferentes «líneas de acción estratégica militares» para afrontar cada situación y/o amenaza y se realiza un análisis sobre el «diseño y empleo de la Fuerza Conjunta», concebida esta como la «principal herramienta para que las FAS cumplimenten sus objetivos»[24].

20 «En función de ella (DPD) se inicia el planeamiento de recursos por las que el subsecretario y el secretario de Defensa calculan las previsiones de recursos que se trasladan…al JEMAD para que inicie el Planeamiento Militar» (Ibíd., pp. 375-376).

21 O.M. 60/2015, art. 6.6.

22 Colom, 2018a, p. 43.

23 «El CEFAS representa la Estrategia Militar para cada Ciclo de Planeamiento y constituye, junto con la Directiva de Planeamiento Militar (DPM) derivada de él, el marco para el desarrollo del Planeamiento Militar con objeto de garantizar unas FAS eficaces y sostenibles» (CEFAS 2017, p. 2).

24 Ibíd., p. 2.

El CEFAS aborda, por último, el «factor humano» como capacidad fundamental de las FAS, puesto que es en el personal en quien recae precisamente «la responsabilidad de la ejecución de las operaciones y de la gestión de los medios asignados»[25].

De los contenidos señalados, se comentará en primer lugar, por su repercusión e influencia en el planeamiento de la defensa en general y en el Planeamiento Militar en particular, los referidos al marco estratégico de actuación junto con las áreas principales de interés para la Seguridad y Defensa; a continuación, se abordarán los objetivos y líneas de acción estratégicas militares, por último, la exposición sobre el CEFAS se completa con la presentación de los mencionados escenarios generales de empleo de las FAS.

a) El «**marco estratégico militar**» fija el «contexto global de seguridad» en el que las FAS llevarán a cabo su trabajo. El CEFAS, actualmente vigente en España, analiza los profundos cambios que se han producido en el marco global de seguridad, cambios que han afectado al diseño y a las formas de emplear el instrumento militar, lo que ha traído a su vez «cambios en las capacidades, la organización y los modos de actuación» de las FAS españolas[26]. Se describe así, un panorama estratégico caracterizado a nivel mundial por el fenómeno de la globalización, el aumento de la inseguridad y la incertidumbre, además, por la aparición de factores desestabilizadores de la paz como el terrorismo, el crimen organizado, las migraciones masivas, el cambio climático, etc.

   En el ámbito concreto de los conflictos armados y las operaciones militares, predomina igualmente la "incertidumbre operativa" y la necesidad de afrontar múltiples y a veces difusas amenazas en escenarios complejos, caracterizados por la proliferación de armas de destrucción masiva, nuevos tipos de conflictos asimétricos que surgen, con frecuencia, en el interior de Estados débiles o fallidos, predominando las confrontaciones internas o de guerra civil sobre los enfrentamientos interestatales. En estos nuevos conflictos, en los que factores de tipo económico, religioso, cultural y étnico influyen poderosamente en su origen y evolución, la población civil suele ocupar, además, un lugar central; como han señalado algunos analistas, la "barbarización", el hostigamiento y control de la población aparecen como nuevas

25 Ibíd., p. 2.

26 Ibíd., p. i y p. 5.

formas de combate contra el adversario[27]. En estos nuevos "espacios de batalla", se destaca la importancia creciente de las áreas urbanas, el impacto del componente tecnológico, el empleo del ciberespacio junto a otros ámbitos físicos y no físicos de las operaciones como el cognitivo, dando lugar a conflictos que son tanto multi-ámbito como multifunción[28] pues involucran, junto con el militar, al resto de instrumentos de poder del Estado.

b) En este complejo panorama, se han identificado seis «áreas **principales de interés**» para España en el ámbito de la Seguridad y Defensa[29]:

1. Europa, como consecuencia de «nuestro firme compromiso con la Unión Europea y también con la OTAN».
2. El Mediterráneo, esencialmente el Norte de África y Oriente Medio, «con especial interés en la zona del Magreb y Oriente Próximo».
3. El África Subsahariana, especialmente el Sahel, y las zonas del Golfo de Guinea y Cuerno de África.
4. Iberoamérica, por tratarse de la zona con mayor «afinidad histórica y cultural» en la que se aspira a desempeñar un papel relevante contribuyendo activamente al fortalecimiento de las relaciones con las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa (OISD) y sus países amigos.
5. Norteamérica, por la relación especial con EEUU, sin descartar nuestros vínculos con Canadá.
6. La Región de Asia-Pacífico, que ha adquirido y continúa siendo de relevancia creciente en el escenario internacional.

c) Los «**objetivos y líneas de acción estratégicas militares**». En el caso español las FAS, se conciben como un instrumento dispuesto para desempeñar cometidos que van mucho más allá que los exclusivamente dirigidos a la

27 «La violencia premeditada contra civiles es una de las características de los Nuevos Conflictos… Ya no existen batallas propiamente dichas, la ocupación del territorio es secundaria, puesto que ahora se trata del control de la población. Se recurre a la violencia física organizada para provocar desplazamientos de poblaciones en base a la filiación étnica de los grupos» (Quiñones, 2017, p. 18).

28 «Los conflictos actuales tienden a ser transfronterizos, al romper los tradicionales límites geográficos, políticos y legales; multiámbito, al afectar a todos los posibles ámbitos de operación; y multifunción, al involucrar a todos los instrumentos de poder» (PDC-01(A), Óp. cit., p. 82).

29 CEFAS 2017, Resumen Ejecutivo, p. i.

Defensa. Representan de este modo un instrumento muy eficaz también para «la acción interior y exterior del Estado», extendiendo así, su empleo en virtud de lo establecido en nuestra Estrategia de Seguridad Nacional a todos los ámbitos de la Seguridad.

Cuatro son los objetivos estratégicos contemplados en el CEFAS 2017, que consisten en[30]:

1. «Disuadir a las posibles amenazas contra los intereses nacionales y la seguridad y bienestar de nuestros ciudadanos», evitando su escalada.
2. «Defender y vigilar nuestros espacios de soberanía».
3. «Integrar el apoyo eficaz de las fuerzas militares a las autoridades civiles».
4. «Desplegar nuestras fuerzas en el exterior, de forma autónoma o junto a los socios y aliados, para contribuir a crear un entorno internacional más seguro y defender los intereses nacionales».

Por su parte, las líneas de acción estratégicas sirven para «orientar la organización, procedimientos y capacidades militares de las FAS», permitiendo «diseñar la respuesta más adecuada a cada situación y amenaza»[31]. La Estrategia militar española contempla las cuatro siguientes[32]:

1. La Cooperación Militar, que tiene su razón de ser en la pertenencia de nuestro país a diversas OISD como la Alianza Atlántica y la Unión Europea, así como, a las Naciones Unidas, organizaciones con las que compartimos múltiples intereses. Esta línea de acción incluye asimismo «las actividades de cooperación a nivel bilateral con nuestros aliados, socios y países amigos, en el ámbito de la Diplomacia de Defensa» (como la seguridad cooperativa).
2. Una Disuasión militar «creíble, activa y efectiva» orientada a la prevención de acciones hostiles contra los ciudadanos e intereses nacionales, línea de acción militar, cuyo desarrollo requiere de la «determinación de las capacidades militares, su nivel de alistamiento y su priorización para

30 CEFAS 2017, p. 29.

31 Ibíd., pp. 2 y 30.

32 Ibíd., pp. 30-34.

establecer la asignación de los recursos necesarios (personal, material y financiero)»[33].

3. La Prevención Militar, que abarca el conjunto de medidas tendentes a anticiparse a las amenazas o agresiones contra nuestros intereses y que comprende, a su vez, una variada gama de actividades y/o operaciones que incluirían la inteligencia, la vigilancia y control de los espacios marítimo y aéreo de soberanía española e interés nacional, la vigilancia del ciberespacio, los despliegues preventivos o la «presencia y vigilancia en territorio nacional»[34].
4. La Respuesta Militar, línea de acción militar que se activa desde el nivel político y en la que se contemplan, desde las acciones de baja intensidad hasta aquellas que requieran el empleo de todas las capacidades operativas de las FAS, incluyendo, entre otras, acciones como la defensa del territorio nacional, la respuesta colectiva ante agresiones contra uno de los socios o aliados de España, las operaciones de estabilización, de apoyo a la paz, humanitarias y de respuesta ante catástrofes dentro y fuera de nuestras fronteras, las operaciones contra el terrorismo internacional y organizaciones extremistas violentas[35], etc.

Del análisis y combinación del mencionado marco estratégico, del entorno operativo analizado más adelante y de los riegos y amenazas a los que nos enfrentamos, surgen los posibles «escenarios generales de empleo de las FAS», que son esencialmente tres y que se corresponden con[36]:

a. La Seguridad del Territorio Nacional. Comprende la disuasión, la prevención y la vigilancia permanente de nuestros espacios de soberanía; y, llegado el caso, la defensa militar.
b. La Seguridad Exterior. Se trata de las operaciones de proyección exterior y el papel que España desempeña en el marco de las OISD a las que pertenece, así como en sus relaciones en el ámbito bilateral o multilateral, contribuyendo de este modo a la paz y estabilidad internacionales.

33 Ibíd., p. 33.

34 Ibíd., pp. 33-34.

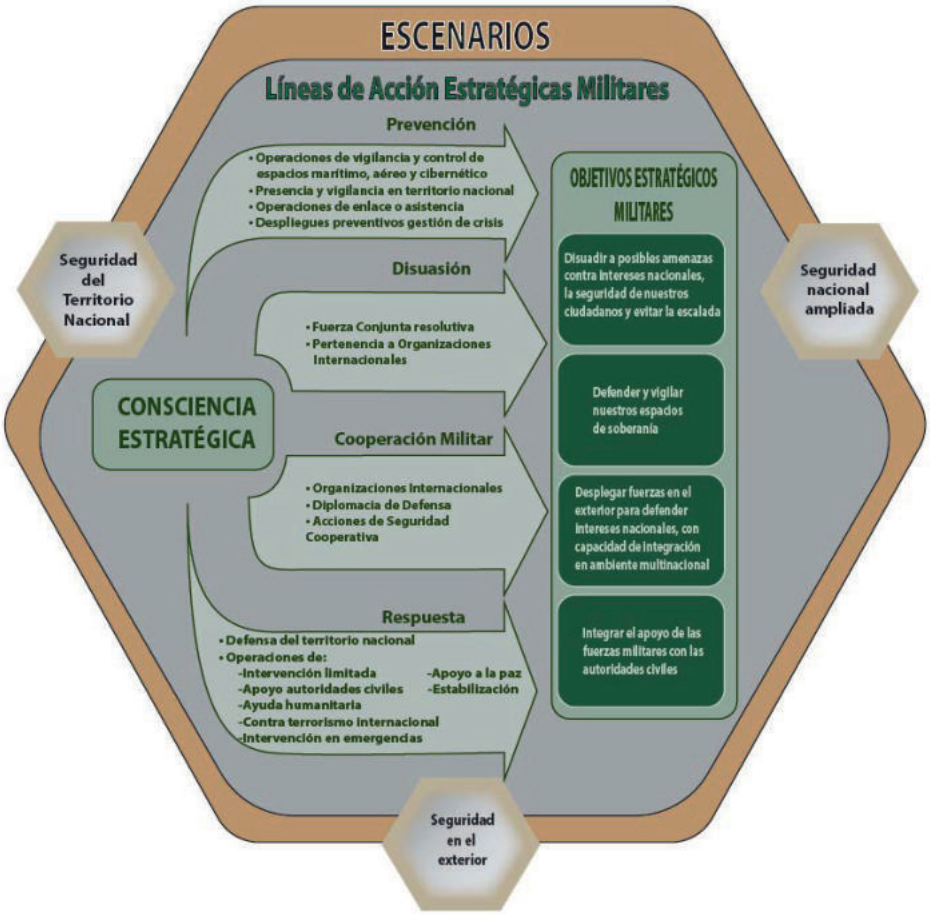
35 Ibíd., p. 34.

36 Ibíd., Cap. 4, pp. 23-26.

c. La Seguridad Nacional Ampliada. Corresponde a un escenario general de carácter transversal, que «puede definirse a través de la necesidad de prevenir y reaccionar ante contingencias nacionales como: ataques cibernéticos, evacuación de residentes, terrorismo, criminalidad organizada, catástrofes o emergencias humanitarias, liberación de personal retenido o secuestrado, etc.»[37].

Figura 2

Escenarios generales de empleo de las FAS



Fuente: CEFAS 2017, p. 33

Estos tres grandes escenarios generales de empleo de las FAS se relacionan estrechamente con los mencionados supra "ámbitos de actuación" de la Seguridad Nacional, contemplados en la ESN 2017.

37 Ibíd., p. 26.

2.4. Las dos grandes ramas del Planeamiento Militar

El planeamiento Operativo y el planeamiento de Fuerza, constituyen los dos ámbitos en los que se articula el Planeamiento Militar en España. El primero, es el proceso permanente por el que se diseña la operación militar con la que las FAS pretenden alcanzar los objetivos estratégicos asignados, integrando el esfuerzo militar con los de otros instrumentos del Estado[38]. El planeamiento de Fuerza, por su parte, es aquél por el que se determinan las capacidades militares necesarias[39] para poder materializar la estrategia militar.

2.4.1. El planeamiento de Fuerza y la determinación de las capacidades militares

Entre los diversos métodos generales de planeamiento, el de fuerza basado en "capacidades", vino a responder a «la necesidad de combinar la incertidumbre estratégica con la realidad presupuestaria» y en la Política de Defensa norteamericana de principios del nuevo siglo XXI, aspiraba a planificar estrategias y políticas que afrontasen los nuevos riesgos en un marco presupuestario limitado (Arteaga y Fojón, 2007, pp. 202-203).

Estos autores explican, cómo los responsables del planeamiento de entonces, sin conocer en detalle cómo serían los conflictos concretos en los que participarían sus fuerzas, identificaban las capacidades necesarias para reaccionar ante ellos de forma que se facilitara la adaptación de las fuerzas militares. Asimismo, subrayan la relación entre el planeamiento basado en capacidades y los procesos de transformación de las fuerzas a las que sirve, explicando que, en contraposición al planeamiento tradicional, centrado en la adecuación de las fuerzas a las amenazas, en este nuevo planeamiento, más que la acumulación de medios o fuerzas, lo importante era preservar la mayor capacidad posible de reacción frente a los nuevos riesgos para cumplir las misiones previstas[40].

38 PDC-01(A) «Doctrina para el empleo de las FAS» de 27 de febrero de 2018, p. 36.

39 O.M. 60/2015, art. 6.4.

40 «En el planeamiento tradicional se fijaban de antemano los agresores potenciales y se conocía su forma de combatir, por lo que el objetivo de los planeamientos se reducía a compensar sus estructuras y capacidades de fuerzas… En el planeamiento bajo incertidumbre, basado en las capacidades, donde los intereses vitales no peligran ni existe una amenaza predeterminada, el planeamiento se centra en la selección de escenarios y en la definición de las capacidades operacionales necesarias para hacer frente a la amenaza que surja» (Arteaga y Fojón, 2007, p. 204).

Por "capacidad", desde el punto de vista militar, se entiende un «conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas»[41].

Aunque el planeamiento basado en las capacidades se ha ido asentando entre los sistemas de planeamiento de los actores estratégicos más importantes, tanto nacionales como multinacionales, el método presenta complicaciones y riesgos, como la dificultad de la gestión o la necesidad de contar con nuevos sistemas de análisis y apoyo a las decisiones, que además, resultan más complejos (Arteaga y Fojón, 2007, pp. 208-210).

En el caso español, el planeamiento de fuerza concebido como un proceso que forma parte del Planeamiento Militar y que tiene por objeto determinar las capacidades militares[42], arranca tras la promulgación por el JEMAD de la Directiva de Planeamiento Militar y se inicia con un planeamiento a largo plazo mediante el cual se elabora el denominado "Objetivo de Fuerza a Largo Plazo" (OFLP).

El OFLP, es el resultado del proceso de determinación de las capacidades de la Fuerza Conjunta (FC) en función del entorno estratégico y operativo previsible a largo plazo (a partir de 15 años), asegurando su viabilidad y sostenibilidad. En su elaboración, resulta crucial el desarrollo de conceptos que contemplen las implicaciones del entorno operativo futuro a la hora de planear, conducir y ejecutar las operaciones militares[43]. Para ello, se establece dicho horizonte temporal de quince años, que orienta a las FAS, para adecuarse a las necesidades que pueda demandar el entorno futuro.

El OFLP, junto a otros productos como las capacidades militares necesarias a medio plazo, la programación de recursos y un informe del JEMAD por el que este analiza los resultados previsibles del Planeamiento Militar para cumplir con el esfuerzo exigido a las FAS en la DPD (enumerando principales carencias y, en su caso, excedentes), conforman el llamado Objetivo de Capacidades Militares (OCM). El

41 García Sieiro, J.M. (2006). Planeamiento por capacidades, Revista Española de Defensa, Junio 2006, p. 38.

42 Desde la Doctrina de empleo de nuestras FAS, «se entiende por Capacidad Militar al 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» (PDC-01(A), Cap. 3: «Modelo español de Fuerzas Armadas», párr. 169, p. 53).

43 Orden Ministerial 60/2015, Art. 6. Planeamiento Militar, párr. 9.

OCM es de este modo, un documento que resulta de la concurrencia, a través de un proceso colaborativo, del Planeamiento Militar con el Planeamiento de Recursos[44] y constituye la referencia principal para este último[45].

A continuación, ha de plasmarse asimismo en el OCM un planeamiento a medio plazo, con un horizonte temporal de 6 años, por el cual se determinan y priorizan las necesidades militares asociadas a las capacidades para un determinado ciclo de planeamiento[46].

Resumiendo, puede decirse que el planeamiento de fuerza se basa en general en un proceso "*top-down*" y colaborativo entre las tres autoridades de planeamiento[47] que, a partir de un alto grado de interacción entre las mismas, se centra en los riesgos identificados, en la evolución esperada del escenario económico y en las posibles situaciones o circunstancias que puedan tener un impacto de carácter estratégico sobre el proceso[48]. Pero, además, es de resaltar que este sistema otorga al Jefe de Estado Mayor de la Defensa, como Jefe de la estructura operativa de las FAS, «la oportunidad de decidir y valorar, bajo una única visión "conjunta", lo que verdaderamente éstas necesitan, con el valor añadido de permitirle influir a la vez, en la Transformación de dichas FAS», para que se adapten a las exigencias de nuestro tiempo y de los escenarios futuros[49].

En cuanto a la determinación de las capacidades militares, la mencionada DDN 2012 fija la prioridad y disponibilidad de las capacidades de las Fuerzas Armadas en España, de acuerdo con los imperativos de la nueva situación estratégica, con vistas a conseguir el nivel de instrucción y adiestramiento adecuados; para que la FC lleve a cabo sus misiones y cometidos, ejercer la disuasión, defender el

44 *Ibíd.*, Art. 6, párr. 7.

45 PDC-01(A), párr. 168, p. 53.

46 De este modo el Planeamiento de la Defensa se constituye en «un proceso ordenado que dará comienzo cada seis años» y que «se proyecta sobre distintos horizontes temporales en el corto, medio y largo plazo, que se corresponden respectivamente con: hasta tres, hasta seis y a partir de quince años» (OM 60/2015, Art. 3. «Generalidades», párr. 5 y 6).

47 Las autoridades del Planeamiento en el proceso son: a) el JEMAD, responsable del Planeamiento Militar, b) el Secretario de Estado de Defensa (SEDEF), responsable del Planeamiento de Recursos Financieros y Materiales y c) el Subsecretario de Defensa (SUBDEF), responsable del Planeamiento de Recursos Humanos (*Ibíd*., Art. 4).

48 De este modo los Ejércitos y los Mandos y organismos de la Defensa deben contribuir en el proceso de forma que se pueda conocer e incorporar al análisis general la perspectiva de cada uno de ellos, sirviendo dichas aportaciones como factor de estudio pero sin condicionar el resultado.

49 García Sieiro, Óp. cit., p. 40.

territorio nacional, vigilar los espacios marítimo y aéreo, proyectar capacidad militar para defender nuestros intereses nacionales y apoyar a las autoridades civiles en caso de emergencia. Dichas capacidades militares son definidas «en el planeamiento de la defensa y se agrupan en áreas según los requisitos establecidos para la fuerza»[50].

En España, para la FC, se han establecido las siguientes áreas de capacidad, cada una de las cuales, en el planeamiento de fuerza, se desglosan en sub-capacidades específicas: «preparación, mando y control, capacidad de enfrentamiento, conocimiento de la situación, proyección, sostenimiento, supervivencia y protección, y contribución a la acción del Estado»[51].

Para definir dichas capacidades de la FC en España, se ha adoptado el proceso "MIRADO-I"[52], de forma que el desarrollo armónico de todos sus componentes permita conseguir la máxima eficiencia de todos los sistemas y capacidades de la Fuerza. Así pues, en el caso español, puede afirmarse que una capacidad militar se compone de los distintos elementos interrelacionados que constituyen el MIRADO[53] junto con la Interoperabilidad, que permite a cada capacidad «operar de forma interconectada e integrada con el resto de capacidades, así como con otras organizaciones y organismos»[54].

2.4.2. El planeamiento operativo

El planeamiento operativo, como ya se ha comentado, permite a las FAS alcanzar los objetivos estratégicos asignados mediante el diseño de una operación militar e integrar el esfuerzo militar con los de otros instrumentos del Estado[55]. El planeamiento operativo consiste así en un «proceso de carácter permanente que permite prever y planear el empleo de las FAS en operaciones, tanto nacionales como en el ámbito de los compromisos internacionales», y que «comprende las

50 PDC-01(A), Óp. *cit.*, párr. 171, p. 53.

51 *Ibíd.,* párr. 171, pp. 53-54.

52 Los componentes del proceso MIRADO-I son el Material (M), la Infraestructura (I), los Recursos humanos (R), el Adiestramiento (A), la Doctrina (D), la Organización (O) y la Interoperabilidad (I) (*Ibíd.*, párr. 172, p. 54).

53 Colom, 2018a, p. 39.

54 PDC-01(A), párr. 179, p. 54.

55 *Ibíd.*, Cap. 2: «El sistema de seguridad nacional», párr. 097, p. 36.

acciones necesarias para la elaboración de planes operativos y la determinación de las fuerzas necesarias para ejecutarlos»[56].

En España existe un Sistema de Planeamiento Operativo regulado por una Directiva del JEMAD[57]. Dicho sistema «abarca la estructura y los procesos que intervienen en la realización del planeamiento operativo necesario, para la ejecución de las operaciones militares por parte de la Fuerza Conjunta (FC)»[58], constituyendo dicha FC el «instrumento que materializa la actuación de las FAS» y que debe estar «dispuesta para ser empleada en cualquier momento y lugar, de acuerdo a los intereses nacionales, manteniendo capacidad de autonomía nacional, acción conjunta y disposición para actuar con otros instrumentos del Estado»[59].

El Sistema de Planeamiento Operativo (SPO) nacional

En líneas muy generales y de acuerdo con la mencionada Directiva, podría describirse el planeamiento operativo en España, como aquél que establece las acciones necesarias en los niveles de planeamiento estratégico, operacional y táctico para desarrollar los planos operativos y la generación de las fuerzas necesarias.

El SPO está basado en la estructura operativa de las FAS, que está subordinada al JEMAD y se organiza en los siguientes tres niveles:

El nivel **estratégico-militar**, liderado por el JEMAD, constituye el «nivel superior de planeamiento y conducción de las operaciones militares de las FAS en España, tanto para las operaciones militares, como para la contribución militar a actividades de otros instrumentos de poder del Estado, ya sea en el ámbito nacional como multinacional»[60].

El nivel **operacional,** tiene como función la «sincronización, integración y priorización de las acciones específicas, llevadas a cabo por los escalones subordinados en el nivel táctico, además, del seguimiento de las que se realicen en el marco de operaciones internacionales»[61]. En el mismo, se sitúa el Comandante del Mando de Operaciones (CMOPS), única autoridad permanente en España en el

56 Orden Ministerial 60/2015, Art. 6. Planeamiento Militar, párr. 2) Planeamiento Operativo.

57 Directiva 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa sobre el Sistema Planeamiento Operativo, de 13 de marzo de 2018.

58 Directiva 03/18 del JEMAD, p. 2.

59 PDC-01(A), Cap. 3: «Modelo Español de Fuerzas Armadas», párr. 203, p. 57.

60 Ibíd., Cap. 5: «El nivel estratégico militar», párr. 425, p. 105.

61 Directiva 03/18 del JEMAD, p. 4.

nivel operacional[62], quien propone al JEMAD los objetivos operacionales de cada operación y es responsable, a su nivel, del planeamiento y conducción/seguimiento de las operaciones militares nacionales e internacionales en las que participen fuerzas españolas. Además, «en el ámbito multinacional, el CMOPS será responsable del planeamiento y conducción, a su nivel, de los aspectos nacionales de la operación que incluyen el despliegue, dirección del sostenimiento y repliegue, así como el seguimiento del empleo operativo de las fuerzas españolas»[63].

En el **nivel t**áctico**,** se realiza el nivel inferior del planeamiento y la ejecución de las operaciones mediante el empleo de las capacidades militares de cada uno de los Ejércitos y la aportación de los capacitadores conjuntos. «En él se ejecutan las diferentes acciones militares tácticas que permiten alcanzar», bajo la sincronización, integración y priorización del nivel operacional, «los objetivos establecidos en la operación»[64].

En cada uno de estos tres niveles se desarrolla el planeamiento de las operaciones, de modo que puede hablarse de un planeamiento operativo de nivel estratégico, un planeamiento de nivel operacional y otro de nivel táctico.

Sin embargo, el método de planeamiento operativo implantado en España, como se explicará más adelante, destaca por ser concurrente y colaborativo, basado por tanto, en una continua interacción entre los tres niveles, por lo que resulta pertinente concebir el sistema en su conjunto como un único proceso.

Descripción del proceso y tipos de planes operativos

El proceso se inicia en el nivel estratégico-militar, a partir de la valoración estratégico-militar del entorno de seguridad, en función de una serie de indicadores y alertas sobre una potencial crisis, con objeto de determinar posibles riesgos o amenazas a los intereses nacionales. Tras dicha valoración, se realiza el co-

62 «En España hay un único mando operacional permanente (MOPS) y se admite la posibilidad de crear mandos operacionales para determinadas operaciones que por importancia, entidad o duración pudiesen requerirlo. Según el Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas en su artículo 4, el nivel operacional está compuesto por: "el Comandante del Mando de Operaciones (MOPS) y los comandantes de aquellas organizaciones operativas que determine el JEMAD para la ejecución de los planes de contingencia» ("Proceso de Planeamiento Operativo de Nivel Operacional", Tomo II, ESFAS, Septiembre 2017).

63 Directiva 03/18 del JEMAD, p. 4.

64 PDC-01(A), Cap. 7: «El nivel táctico», párr. 615, p. 147.

rrespondiente asesoramiento a nivel político[65], ofreciendo las posibles opciones de respuesta militar (ORM) para la resolución de dicha crisis. Posteriormente, de acuerdo a la ORM seleccionada y a las directrices recibidas del nivel político, el JEMAD emitirá una Directiva Inicial Militar (DIM), documento esencial para el resto del planeamiento.

En el SPO nacional se consideran dos grandes categorías de planes operativos: el preventivo y el de respuesta de crisis.

El planeamiento operativo **preventivo,** es el que se lleva a cabo, para hacer frente a una necesidad operativa permanente, a posibles riesgos de seguridad o incluso a crisis que pudieran surgir en un futuro a medio y largo plazo. Se realiza en ausencia de una crisis inmediata. En este ámbito, se desarrollan esencialmente los denominados planes permanentes (PP), que regulan las operaciones militares de la Fuerza Conjunta, que están activados permanentemente en el campo de la Seguridad y Defensa Nacional, de cuya ejecución son responsables las organizaciones operativas permanentes que se exponen a continuación. También, como resultado del planeamiento preventivo pueden confeccionarse los siguientes tipos de planes[66]:

- Plan de contingencia (*contingency plan,* COP). Plan elaborado para hacer frente ante potenciales situaciones de riesgo bien definidas, ante las que se pretende estar preparados. Por ejemplo, un plan de evacuación de nacionales en un país en conflicto.
- Plan genérico de contingencia (*generic contingency plan,* GCOP). Plan concebido para responder, mediante una operación genérica, ante una potencial situación de riesgo que pudiera sobrevenir en cualquier zona o región. Por ejemplo, un plan de respuesta ante una gran catástrofe medioambiental.
- Plan de respuesta gradual (*graduated response plan,* GRP). Plan consistente en una acción inmediata inicial y en sucesivas graduaciones en el empleo de la fuerza, pre-planeadas, para hacer frente a amenazas concretas que requieren una respuesta o disuasión progresiva. Por ejemplo, los planes OTAN para la defensa de los países bálticos.

65 «En España, corresponde al Gobierno establecer y dirigir la política de seguridad nacional y asegurar su ejecución, y al Presidente del Gobierno dirigir dicha política y el Sistema de Seguridad Nacional, asistido por el Consejo de Seguridad Nacional» ("Proceso de Planeamiento Operativo Nivel Operacional", Tomo II, ESFAS, Septiembre 2017, p. 1-1).

66 *Ibíd.*, p. 1-15.

El planeamiento de **respuesta de crisis,** es el que se realiza para hacer frente a una situación de crisis sobrevenida. Como resultado del mismo y según la Directiva 3/18 del JEMAD, los productos obtenidos de este proceso pueden derivar igualmente, como en el planeamiento preventivo, en las dos categorías ya mencionadas: planes de contingencia (COP) y de contingencia genéricos (GCOP)[67].

Los planes de respuesta de crisis, a diferencia de los permanentes (PP), no son documentos operativos directamente ejecutables, esto es, requieren, para su desarrollo y materialización, de directrices concretas de los niveles político y estratégico-militar, y se materializan fundamentalmente con el desarrollo de un Plan (OPLAN) u Orden de Operaciones (OPORD) ejecutables[68].

Tanto en el planeamiento preventivo como en el de respuesta de crisis, un OPLAN también puede complementarse mediante un plan de apoyo (SUPLAN) que desarrolle, de forma específica y detallada, un aspecto concreto de aquel[69].

De acuerdo con lo contemplado en la Directiva de planeamiento analizada y en la doctrina española, para producir los efectos deseados (físicos, psicológicos o virtuales), está previsto el uso por parte de la Fuerza Conjunta tanto de capacidades letales como no letales[70].

Las acciones de nivel táctico, son desempeñadas en España por las organizaciones operativas permanentes que se han creado en el Ministerio de Defensa, en el ámbito del denominado "OPLAN MARCO".

Dichas organizaciones operativas permanentes son las siguientes:

- Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima (MVSM), con la responsabilidad del «planeamiento, conducción y seguimiento de las operaciones de vigilancia y seguridad de los espacios marítimos de soberanía, responsabilidad e interés nacional»[71].

67 «Los GCOP se preparan para actuar ante situaciones inciertas en las que, fundamentalmente, no se conoce con detalle la amenaza y no está definida geográficamente, mientras que los COP proporcionan anticipación ante amenazas identificadas y circunscritas geográficamente» (Directiva 03/18 del JEMAD, p. 5).

68 «El plan de operaciones es más amplio en tiempo y capacidades, mientras que la orden estará en general más circunscrita a periodos de tiempo determinados y su detalle y concreción es más alto» ("Proceso de Planeamiento Operativo de Nivel Operacional", Óp. cit., p. 1-15).

69 Directiva 03/18 del JEMAD, p. 6

70 PDC-01(A), Cap. 6: «El nivel operacional», párr. 545, p. 129. Capacidades letales y no letales corresponden a las "*Kinetic*" y "*no kinetic*" en OTAN.

71 Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, de organización básica de las Fuerzas Armadas, Art. 13.

- Mando de Defensa y Operaciones Aéreas (MDOA), con la misión de llevar a cabo el «planeamiento, conducción y seguimiento de las operaciones de vigilancia, seguridad, control y policía aérea en los espacios aéreos de soberanía, responsabilidad e interés nacional»[72].
- Unidad Militar de Emergencias (UME), responsable de «la intervención en cualquier lugar del territorio nacional y en operaciones en el exterior, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas»[73].

Las dos primeras se encuentran directamente subordinadas al JEMAD, mientras que la UME se halla actualmente bajo la dependencia orgánica del Ministerio de Defensa, aunque como parte integrante de las FAS, estaría igualmente subordinada al JEMAD en los supuestos de conducción de operaciones militares que contribuyan a la seguridad y defensa de España y de sus aliados[74].

Además, también está considerada como una organización operativa permanente bajo control operativo del CMOPS, el Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCD), dada su contribución a las operaciones permanentes en el ámbito del mencionado OPLAN MARCO[75].

Por último, también se encuadrarían en dicho nivel táctico, las organizaciones operativas de carácter temporal creadas por el JEMAD, con la finalidad de hacer frente a una crisis o necesidad operativa concreta, con la estructura de mandos y fuerzas que en cada caso este determine. En este sentido, está actualmente en marcha la creación en España del nuevo Mando de Presencia y Vigilancia Terrestre (MPVT)[76].

72 *Ibíd*., Art. 14.

73 Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, de Organización Básica de las Fuerzas Armadas, Art. 19 y Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, de Protocolo de Intervención de la UME, Art. 1.

74 Real Decreto 1399/2018 de 23 de noviembre, sobre la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

75 El MCCD es «responsable del planeamiento y la ejecución de las acciones relativas a la ciberdefensa en las redes y sistemas de información y telecomunicaciones del Ministerio de Defensa u otras que pudiera tener encomendadas, así como contribuir a la respuesta adecuada en el ciberespacio ante amenazas o agresiones que puedan afectar a la Defensa Nacional», *Ibíd*., Art. 15.

76 Directiva 03/18 del JEMAD, p. 5.

El Proceso de Planeamiento Operativo (OPP) y su herramienta la COPD

El proceso de planeamiento de operaciones («*Operations Planning Process*» u OPP) consiste, en general, en un proceso analítico y ordenado por el que se trata de ofrecer respuesta, mediante el empleo de la fuerza militar, ante una crisis futura previsible o una crisis actual en desarrollo. Para ello, se realiza, de forma secuencial, un análisis del problema y del entorno, un desarrollo de posibles soluciones, seleccionando la mejor de ellas, entonces se elabora y ejecuta el plan de la operación.

El proceso debe llevarse a cabo simultáneamente y de forma coordinada en el seno de los cuarteles generales, pertenecientes a cada uno de los tres niveles citados implicados en el planeamiento operativo[77].

En el marco nacional español, el OPP se describe brevemente en la mencionada publicación doctrinal PDC-01(A)[78] y en la también comentada Directiva de Planeamiento Operativo.

Como herramienta para analizar y sistematizar el problema operacional complejo, que implica el proceso descrito, se ha adoptado en España, como consecuencia de su pertenencia e integración en la OTAN, el mismo OPP de la Alianza: la *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD)[79].

La COPD, está basada en la aplicación al planeamiento de conceptos, como el enfoque integral («*comprehensive approach*») y las operaciones basadas en efectos (EBAO), concibe el OPP como un proceso eminentemente colaborativo entre los distintos niveles de planeamiento (centrándose principalmente en el estratégico y el operacional), en el que estos colaboran e influyen en el planeamiento de sus niveles superiores y subordinados, siendo en todo caso, el nivel político el que no sólo marca la "Situación Final Deseada" y los objetivos políticos, sino también, los objetivos estratégicos militares y su misión al resto de niveles[80].

El principal órgano de planeamiento en el nivel operacional, dentro del Cuartel General (CG) encargado del OPP, será normalmente un *Joint Operational Planning Group* (JOPG), que contará con el apoyo de las distintas secciones del CG bajo

77 "Proceso de Planeamiento Operativo Nivel Operacional", Óp. cit., p. 3-1.

78 PDC-01(A), Cap. 6: «El nivel operacional», pp. 133-135.

79 La versión actualmente en vigor es la versión 2, de octubre de 2013.

80 «Siguiendo el enfoque conceptual del enfoque integral, y dentro de la filosofía del "Mando orientado a la misión" (*Mission command*), será el nivel estratégico el que marque los objetivos operacionales y la misión al nivel operacional y, consecuentemente, será el nivel operacional quien fije los objetivos y la misión al nivel táctico» ("Proceso de Planeamiento Operativo Nivel Operacional", Óp. cit., p. 3-8).

la dirección de su jefe y siguiendo las directrices del Comandante/Jefe de la Fuerza Conjunta o *Joint Force Commander* (JFC). El proceso de planeamiento, así concebido, constituye un medio, un facilitador, y no un fin en sí mismo, pues «debe ser la actividad intelectual la que guíe el proceso y no viceversa»[81].

La COPD se caracteriza, además de por la ya citada focalización en los niveles estratégico y operacional, por ser deliberadamente muy detallada y por resaltar el planeamiento colaborativo, además del paralelo y concurrente. En este sentido, el planeamiento de cualquier nivel se ve influenciado continuamente por los niveles superiores y subordinados, siendo por eso necesaria la presencia en los JOPG de elementos de enlace y planeamiento de aquellos, así como, la implantación de determinados hitos, en los que los niveles subordinados han de expresar su parecer sobre las medidas o acciones que adoptarán los superiores.

Esto obliga a tener un entendimiento común y compartido de la situación de crisis que se aborda, así como un entendimiento profundo de la manera en que todos los niveles han de contribuir a la solución del problema. Para facilitar dicha exigencia, es aconsejable disponer en los diferentes CGs involucrados en el planeamiento de una estructura adaptada para la interacción colaborativa entre los diferentes niveles[82].

Finalmente, derivada de la necesidad de adoptar un enfoque integral, la COPD orienta a los planeadores hacia la superación de los conceptos clásicos de inteligencia e información y su sustitución por los conceptos de conocimiento (*knowledge*) y comprensión (*understanding*) de las crisis, con objeto de alcanzar una comprensión más profunda de los problemas desestructurados a los que una fuerza conjunta puede enfrentarse en el entorno operativo. Se requiere así, responder a las tradicionales preguntas de quién, qué, dónde, cuándo, pero asimismo responder a los por qué, y dotar a todo ello de un contexto y una narrativa general. Eso evidencia la necesidad de disponer de otras capacidades, fuentes y disciplinas ajenas al ámbito militar que proporcionen un conocimiento más exhaustivo del entorno, por lo que la COPD incentiva, por ejemplo la participación, en los procesos de planeamiento de todos los niveles, de expertos no militares que aporten este conocimiento más detallado sobre determinadas áreas de interés o con repercusión en las operaciones[83].

81 *Ibíd.*, p. 3-2.

82 *Ibíd.*, p. 3-7.

83 *Ibíd.*, p. 3-8.

Análisis de elementos clave y factores que afectan al OPP

3.1. Arte y diseño operacional

En el diseño y planeamiento de las operaciones, así como en el empleo eficiente e integrado de las capacidades militares, desempeña un papel fundamental el arte operacional. En el planeamiento operativo, el arte operacional se identifica con el esfuerzo intelectual puesto en práctica por el comandante y su cuartel general para idear, diseñar y desarrollar una solución integrada a un problema operativo complejo mediante el empleo de las fuerzas militares[84].

La doctrina española, marco para el empleo de las FAS en operaciones, adopta esta aproximación, ya reconocida, tanto en la doctrina estadounidense de operaciones conjuntas (US JP 3-0) como en la doctrina de la Alianza (AJP-5)[85], asociando el concepto "arte operacional" al nivel operacional en el planeamiento y ejecución de las operaciones[86]. De este modo, en la PDC-01(A) se define el mismo como «el uso del pensamiento crítico y creativo en el empleo de las capacidades militares y civiles, para lograr los objetivos estratégicos y operacionales mediante el diseño, la organización y la conducción de campañas y operaciones»[87].

De forma más concreta, puede decirse que el arte operacional «intenta encontrar una solución que integre los fines, los modos, los medios y el riesgo a lo largo de todos los niveles para la consecución de los objetivos militares»[88].

Se intenta llegar así, a una solución integrada que responda correctamente a las grandes cuestiones planteadas, cuando nos enfrentamos a la resolución de problemas complejos, desestructurados, que tanto caracterizan el entorno general de las operaciones actuales:

84 *Ibíd.*, p. 1-7.

85 Allied Joint Doctrine for Operational-Level Planning (AJP-5), 26 june 2013, Chapter 2, p. 2-1.

86 «El arte operacional consiste en la concepción y planificación de operaciones y campañas militares sincronizadas (determinando cuándo, dónde y cómo deben aplicarse las capacidades militares) que permitan producir efectos en el sistema adversario imprescindibles para la consecución de los objetivos operacionales, generando con ello las condiciones que favorezcan la consecución de los objetivos estratégicos» (Proceso de Planeamiento Operativo Nivel Operacional, Óp. cit., p. 1-7).

87 PDC-01(A), Cap. 6:«El nivel operacional», párr.522, p. 126.

88 "Proceso de Planeamiento Operativo Nivel Operacional", Óp. cit., p.1-7.

a) las condiciones decisivas, que son necesarias crear en el sistema para alcanzar los objetivos genéricos estratégico-políticos (fines).

b) la secuencia integrada de acciones y efectos militares más idónea para crear esas condiciones (modos).

c) los recursos necesarios para llevarlas a cabo (medios).

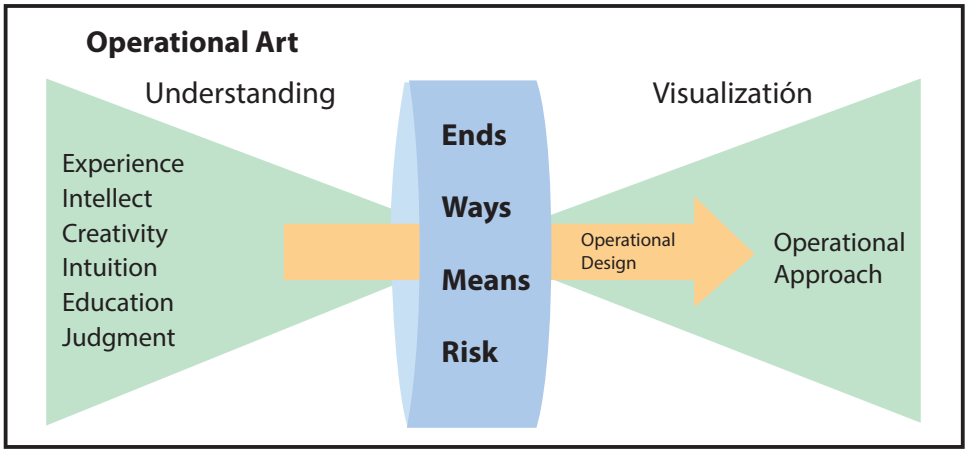
d) las circunstancias que ponen en peligro la consecución de los fines (riesgo)[89].

Lejos de tratarse de una tarea o técnica procedimental, que sería apropiada para la resolución de problemas lineales, el arte operacional pone en marcha un proceso intelectual, que a través del pensamiento crítico y al mismo tiempo creativo, intenta, partiendo de unas directrices generales, «construir toda una operación militar, con el detalle y precisión que exige el empleo de la fuerza militar»[90].

El diseño operacional, se configura entonces, como la herramienta que facilita la aplicación del arte operacional a la hora de empezar a elaborar el concepto de una operación, a partir de la aproximación basada en las cuatro cuestiones o interrogantes básicos ya mencionados: «fines, modos, medios y riesgo»[91].

Figura 3

"El arte y diseño operacional según el US JP 5-0"



Fuente: "Proceso de Planeamiento Operativo Nivel Operacional" (p. 1-9)

89 *Ibíd.*, p.1-7.

90 *Ibíd.*, p.1-8.

91 *Ibíd.*, p.1-9.

El diseño de operaciones exige una formación relativamente compleja, requiriendo de un alto grado de conocimiento y experiencia antes de ponerlo en práctica. En él, desempeña un papel central la figura del comandante o jefe, de forma que, cuanto más compleja es una situación, más importante es su papel en el diseño, a través del cual, dicho comandante, intentará conseguir el mejor entendimiento del entorno y la situación, identificar claramente el problema, desarrollar la aproximación operacional más idónea a los anteriores, orientar y optimizar el trabajo de su equipo[92].

El diseño operacional, aparece también identificado, en la PDC-01(A), como elemento clave en el proceso de planeamiento operacional consistente en un «proceso intelectual que enmarca el problema operativo y su entorno, a partir de ahí, plantea una aproximación operativa lógica a la campaña u operación, al tiempo que define las principales líneas de operaciones y sincroniza las funciones conjuntas para alcanzar los objetivos»[93].

Como se explica en dicha publicación doctrinal, el diseño se realiza simultáneamente de forma gráfica y escrita, pues trata de ofrecer una explicación general, de cómo se desarrollarán las diferentes líneas de operaciones a través de la representación gráfica de las mismas y al mismo tiempo, exponer ordenadamente la intención del comandante, las acciones a ejecutar, los efectos a conseguir y las condiciones decisivas que se deberán establecer en las distintas fases para alcanzar los objetivos operacionales y estratégicos[94].

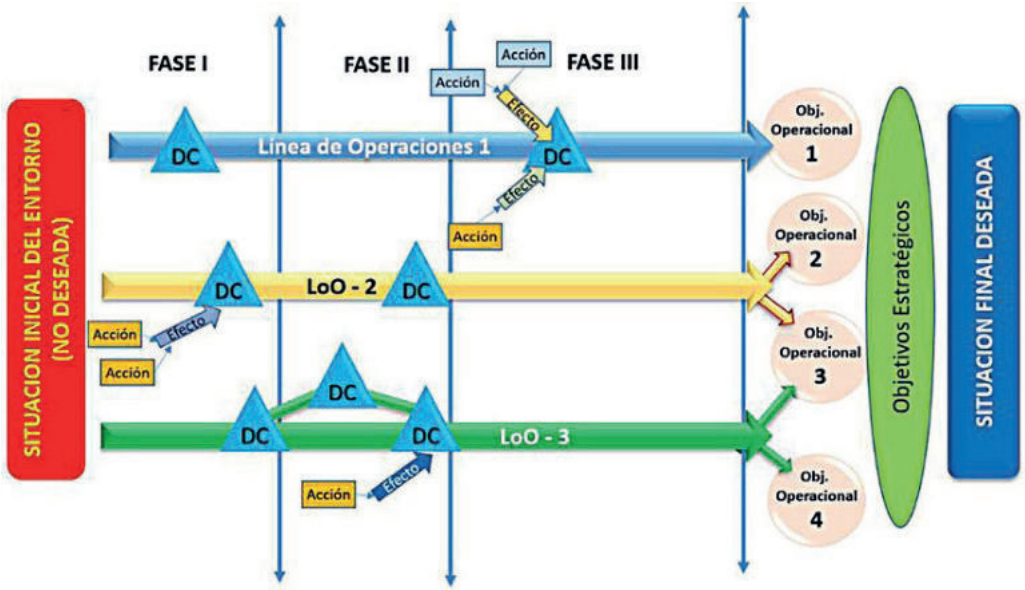
92 «El diseño es, por tanto, la herramienta fundamental para articular el abstracto arte operacional en una aproximación operacional concreta a un problema determinado, de acuerdo a la visión y propósito del comandante. Todo ello enmarcado y coordinado con el resto de herramientas del poder que se empleen para intervenir en una crisis o conflicto, que contribuirán también con sus efectos a la situación final establecida por el nivel político» (*Ibíd.*, p. 1-10).

93 PDC-01(A), Cap. 6: «El nivel operacional», p. 135.

94 *Ibíd.*, pp. 135-136.

Figura nº 4

"Gráfico esquemático diseño operacional"



Fuente: PDC-01(A), p. 135.

3.2. El entorno de las operaciones

En todo planeamiento, resulta crucial, de antemano realizar un minucioso estudio del entorno de las operaciones, entendido este como el conjunto de condiciones, circunstancias e influencias que afectan al empleo de las capacidades militares y que influyen en las decisiones de un comandante militar[95]. Un entorno operativo, se compone de muchas variables y sub-variables interrelacionadas y, además, evoluciona constantemente.

El entorno operativo, se encuentra de este modo, en permanente cambio condicionado por el entorno estratégico de seguridad global y, de forma particular, por el entorno geoestratégico de cada país, dado que el empleo de las FAS está inevitablemente ligado al análisis estratégico que cada Estado hace de su entorno de seguridad y a la forma en que responde a los desafíos y riesgos detectados tras dicho análisis[96].

En el caso de España, su particular entorno estratégico se haya definido en la ya comentada Estrategia de Seguridad Nacional, mientras que el estudio de su entorno operativo se realiza en el también mencionado concepto de empleo de

95 *Ibíd.*, Cap. 4: «Fundamentos de las operaciones», párr. 330, p. 85.

96 "Proceso de Planeamiento Operativo Nivel Operacional", Óp. cit., pp. 2-1 y 2-3.

las FAS. En este se analizan, entre otros factores, las características del entorno, el espacio de batalla y los ámbitos de especial interés en los que actúan nuestras FAS.

De acuerdo con estos documentos, el entorno operativo, en que las FAS españolas desarrollan sus cometidos, se caracteriza por:

a. La incertidumbre, dada la gran rapidez con que se producen cambios trascendentales en el entorno de las operaciones, factor «que complica la definición y el desarrollo de las capacidades militares necesarias para afrontar las crisis futuras»[97], frente al cual, se requiere por parte de las FAS de una capacidad de adaptación rápida a circunstancias cambiantes y de la adopción de organizaciones y medios multipropósito y polivalentes.

b. Los límites difusos del campo de batalla. El campo de batalla tradicional y sus límites han desaparecido, «convirtiéndose en un espacio único en el que combatientes y no combatientes se confunden»[98], y en el que las fuerzas militares se enfrentan a nuevos desafíos como el combate asimétrico, el uso del ciberespacio y la amenaza híbrida. Como consecuencia, el espacio de batalla donde operan ahora las FAS, se caracteriza por la "transregionalidad" (aparecen en el entorno «problemas globales como el terrorismo, los flujos migratorios, los tráficos ilícitos de todo tipo, la criminalidad organizada, la piratería, etc.»[99], que involucran a multitud de actores); el multi-ámbito (los ámbitos de operación son ahora los espacios físicos tradicionales y los no físicos como el ciberespacio y el cognitivo, con características propias diferenciadas pero a la vez estrechamente interrelacionadas); y la multifunción (para afrontar los conflictos actuales es necesario «disponer de unas capacidades militares flexibles y suficientes, que abarquen todo el espectro de las operaciones»[100]).

   Estos factores hacen necesario, en un plano estratégico, «la integración del poder militar con otros instrumentos del poder nacional como el económico, el diplomático y el de la información»[101], tanto en el planeamiento de la estrategia como en su aplicación, exigencia que ya se ha plasmado en la doc-

97 CEFAS 2017, Cap. 3, p. 13.

98 *Ibíd.*, p. 14.

99 *Ibíd.*, p. 15.

100 *Ibíd.*, p. 15.

101 *Ibíd.*, p. 16.

trina básica de empleo de las FAS españolas en operaciones bajo el principio de acción "integrada"[102].

c. La presencia de la población civil y el factor socio-cognitivo. La población civil se encuentra presente, de forma habitual, en las zonas de operaciones e interactúa activamente con las fuerzas militares en ellas desplegadas. En un único espacio de batalla compartido por combatientes y personal civil, los últimos son utilizados a menudo como objetivo. En estos escenarios resulta muy influyente el papel de los medios de comunicación y de las redes sociales, dado el fácil acceso que proporcionan a información de todo tipo y en tiempo real, adquiriendo así, una relevancia creciente los aspectos relativos a la información y al ámbito cognitivo a través de la comunicación estratégica.

d. El componente tecnológico. Los avances tecnológicos habidos en las últimas décadas han impactado enormemente en las capacidades militares, modificando la forma de empleo del poder militar. Se ha hecho más evidente la necesidad de incorporar a las FAS «aquellas tecnologías que permitan alcanzar y mantener la superioridad en el enfrentamiento en el espacio de batalla del futuro»[103]. Este aspecto se desarrolla con mayor detalle en el siguiente epígrafe.

Por último, debe tenerse en cuenta que el entorno operativo varía para cada operación y que evoluciona, como se ha dicho, en el tiempo. Lo cual obliga al comandante de la operación, a analizar y tratar de comprender dicho entorno específico en base a una serie de características o dominios operacionales que constituyen los aspectos, tanto militares como no militares, que pueden diferir de un área operacional a otra y afectar a las operaciones. En la citada COPD, estos dominios corresponden a los aspectos "político, militar, económico, social, de infraestructura, información, físico y tiempo" (PMESII-PT) aunque existen otros métodos que incluyen modelos ligeramente diferentes de abordar el análisis de las características del entorno[104].

102 «La acción integrada en una operación es el empleo, por una sola cadena de mando, de las capacidades militares y de otras aportadas por los instrumentos de poder del Estado, de la sociedad, o de aliados, para alcanzar un objetivo compartido» (PDC-01(A), Cap. 4: «Fundamentos de las operaciones», párr. 390, p. 95).

103 CEFAS 2017, Cap. 3, p. 17.

104 "Proceso de Planeamiento Operativo Nivel Operacional", Óp. cit., pp. 2-4 y 2-5.

3.3. Las innovaciones tecnológicas y su impacto en las operaciones militares

Desde el punto de vista de la innovación tecnológica, los cambios y evoluciones habidos en los asuntos militares han sido motivo de reflexión y objeto de una serie de prolíficos debates desde la década de los cincuenta del pasado siglo[105]. La mayoría de autores han distinguido tres enfoques o aproximaciones, no excluyentes entre sí, que tratan sobre los efectos de los cambios tecnológicos en los Ejércitos, y que incluyen desde el concepto conocido como "revolución tecnológica militar" (RTM)[106], hasta el término "revolución socio-militar" (RSM), pasando por el de "revoluciones en los asuntos militares" (RMA)[107].

La RSM[108] constituye el enfoque más integrador que trata en un todo las Fuerzas Armadas, la sociedad de la que proceden y el Estado al que sirven, siendo en este sentido un concepto más profundo que los anteriores. Para algunos autores, una auténtica revolución militar, constituye un cambio de época en la naturaleza de la guerra con consecuencias que se extienden a las estructuras sociales y al modo en que los Estados ponderan, adquieren y emplean el poder. Dichos autores han identificado tan sólo unas pocas RSM a lo largo de la Historia que han incluido «diferentes RMA, de modo que cada una vendría a dar un paso adelante en términos tecnológicos, orgánicos y/o doctrinales»[109].

105 Algunos autores consideran precursor de dichos estudios y análisis al profesor Michel Roberts, quien en una conferencia en 1955 sugirió la posibilidad de que «las innovaciones tecnológicas y doctrinales aplicadas al ámbito de las Fuerzas Armadas podían ser tan importantes que en ocasiones llegaban a alterar la propia forma de entender la política o hasta el propio papel del Estado» (Jordán, J. (2014). Innovación y Revolución en los Asuntos Militares: una perspectiva no convencional, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional Universidad de Granada, 10/2014, http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/innovaci%C3%B3n-y-revoluci%C3%B3n-en-los-asuntos-militares-una-perspectiva-no-convencional).

106 RTM: término acuñado por el Mariscal N. Ogarkov (1984), Jefe del Estado Mayor conjunto de la extinta URSS, que hacía referencia a las innovaciones tecnológicas del momento en el campo militar (esencialmente por aquel entonces las armas nucleares, las nuevas capacidades en reconocimiento y las armas guiadas), que en su conjunto condicionaban el modo de entender la política, la guerra y el papel de los Estados. El estudio de las RTM era muy importante porque, en su opinión, la implementación de nuevas tecnologías armamentísticas condicionaba el éxito en la guerra.

107 RMA (Alfred Marshall): este concepto no sólo tiene en cuenta los cambios tecnológicos sino también las implicaciones de los cambios en la doctrina y la organización, siendo por tanto más amplio que la RTM. La RMA resulta de la aplicación de nuevas tecnologías a los sistemas de armas, junto al desarrollo de nuevos conceptos operativos y organizativos.

108 La Revolución Socio-Militar (RSM) es un concepto atribuido a un grupo más amplio de autores (Cliff Rogers, Roberts Knox y W. Murray).

109 Baqués, J. (2013). Revoluciones militares y revoluciones en los asuntos militares, Manual de Estudios estratégicos y seguridad internacional 18/01/2013, p. 125.

El acelerado cambio tecnológico, propio de nuestros días, ha mantenido vivo el controvertido debate sobre la influencia real de la tecnología en la naturaleza de los conflictos y de las formas de operar de los Ejércitos y demás actores armados. Lo que no resulta cuestionable, es que la innovación tecnológica, aplicada al empleo de la fuerza en el campo de batalla, además de plantear nuevos dilemas éticos[110], ha supuesto un nuevo reto en el campo de la gestión de la información durante las operaciones, al multiplicar «las posibilidades de generación, acceso y propagación de información de todo tipo, pues su volumen e inmediatez dificultan su regulación y control, a la vez que complica el discernimiento de su relevancia y veracidad»[111].

Los mencionados retos y dilemas tecnológicos imponen una mayor complejidad en el planeamiento y conducción de las operaciones militares, por ende, se hace preciso, al igual que sucede en la OTAN, contar en el escenario nacional con un marco conceptual y doctrinal que sirva de guía en los procesos de concepción, diseño, redacción e implementación de los planes de operaciones/órdenes de misión llevados a cabo en el ámbito conjunto por nuestras Fuerzas Armadas en todos los niveles del planeamiento: estratégico-militar, operacional y táctico.

3.4. La amenaza híbrida y la zona gris

La conceptuación de la amenaza híbrida y su impacto en la toma de decisiones (que forma parte de todo proceso de planeamiento) han sido también abordados en la PDC-01(A).

En esta publicación se explica que, la amenaza híbrida se caracteriza por emplear simultáneamente diversos instrumentos de poder; de este modo, se emplearían «procedimientos convencionales junto a tácticas irregulares y actividades terroristas, crimen organizado, nuevas tecnologías, ataques en el ciberespacio»[112], etc. Algunos autores han relacionado este concepto con el de zona gris ("*grey zone*" o GZ)[113] y en un intento de conceptualización del término, han remarcado que con

110 «La rápida evolución científica, tecnológica y social obliga a valorar los aspectos del futuro entorno de seguridad, derivados principalmente del desarrollo de la robótica, la biotecnología, los sistemas autónomos, las actividades llevadas a cabo en el ciberespacio, el combate urbano y la difusa separación entre combatientes y no combatientes» (PDC-01(A), párr. 025, p. 20).

111 *Ibíd.*, párr. 027, p. 20.

112 *Ibíd.*, párr. 354, p. 89.

113 «El concepto "*Hybrid Threat*" incluye diversas posibilidades, desde la *Hybrid War* (HW) a la *Gray Zone* (GZ). Mientras que la HW es un tipo de guerra, la GZ se caracteriza por no ser ni *White* (paz, de acuerdo con la lógica de la *bona fide*) ni *Black* (guerra abierta, híbrida o convencional)». Baqués, J. (2017). Hacia una definición del concepto de "*Grey Zone*" (GZ), *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Investigación* 02/2017.

la GZ se pretende a veces forzar el *status quo* internacional a través del empleo de medidas de coerción, pero al mismo tiempo, evitando la lógica de la violencia física, creando, por ejemplo, situaciones de inseguridad jurídica y de tensión social. La GZ se movería así en la ambigüedad, en la falta de claridad, favoreciendo los malentendidos, las percepciones equívocas o dudosas de la realidad, aprovechando o generando desinformación y engaño[114].

De este modo, la GZ dificultaría o incluso inhabilitaría la eficacia de los mecanismos clásicos de disuasión militar, incidiendo sobre todo en la fase inicial de cualquier conflicto (identificación y definición del problema) o en la primera fase de un Planeamiento Militar ("*initial situational awareness of a potential/actual crisis*")[115].

Del mismo modo, que lo argumentado en el apartado sobre la innovación tecnológica, la complejidad del entorno operativo introducida por nuevos factores como la amenaza híbrida y la actuación del adversario en la GZ, han de ser objeto de una atención especial, tanto en el escenario nacional como multinacional, a la hora de planear y conducir las operaciones militares en todos sus niveles de planeamiento y ejecución.

3.5. Los ámbitos de operación: breve análisis de su impacto en el planeamiento operativo

«Los ámbitos de operación son los espacios físicos y no físicos, con características propias diferenciadas, que condicionan las aptitudes y procedimientos de los medios, fuerzas y capacidades que deben operar en ellos»[116]. Además de los ámbitos físicos clásicos como el terrestre, el marítimo y el aeroespacial, en el planeamiento y ejecución de operaciones en España, se contemplan doctrinalmente, como ámbitos no físicos el ciberespacio y el ámbito cognitivo[117].

Lejos de ser considerados como medios separados e independientes, nuestra doctrina enfatiza la relevancia de la interacción entre los mismos, dado que, la mayor parte de las operaciones militares tienen lugar en las zonas de contacto entre ámbitos, dando lugar a los llamados ámbitos mixtos como el litoral, el aeroterrestre, el aeronaval o los que combinan el ámbito ciberespacial y cognitivo, lo

114 *Ibíd.*, p. 20.

115 "Proceso de Planeamiento Operativo Nivel Operacional", Óp. cit., p. 3-9.

116 PDC-01(A), Cap. 4: «Fundamentos de las operaciones», párr. 299, p. 78.

117 *Ibíd.,* párr. 300, p. 79.

que introduce una mayor complejidad a la hora de planear y conducir las acciones de la Fuerza por requerir procedimientos no únicamente específicos sino también conjuntos[118].

a) El ámbito terrestre, se caracteriza por la variedad de condiciones climáticas y de terreno (montaña, selva tropical, desierto, llanuras, etc.) en los que operan las fuerzas, lo que les exige una gran capacidad de adaptación a un amplio abanico de localizaciones geográficas. Además de, por la presencia en el área de operaciones de seres humanos (combatientes y no combatientes), el ámbito terrestre destaca por la lentitud en los movimientos en comparación con los desplazamientos en otros medios y por la capacidad de sostener operaciones prolongadas en el tiempo. El planeamiento y conducción de las operaciones en este ámbito, en el nivel táctico, corresponde normalmente al Comandante de la Fuerza terrestre (JFLCC)[119] actuando bajo la autoridad del Comandante de la Operación (JFC).

   El mando y control de las operaciones en el ámbito terrestre a nivel conjunto exige un gran esfuerzo de planeamiento y coordinación; los procesos y procedimientos de ambos comandantes, JFC y JFLCC, han de sincronizarse en aras de optimizar el empleo de todas las capacidades y facilitar la coordinación entre las acciones en el medio terrestre y las del resto de ámbitos. Con este objeto, es necesario contar con oficiales expertos en el planeamiento de operaciones en el ámbito terrestre, así como, con oficiales de enlace y de operaciones especiales en el Estado Mayor del JFC. El rol de estos expertos sería, esencialmente, el de informar sobre las capacidades que puede proporcionar la fuerza terrestre y la mejor forma de combinar sus efectos con las capacidades basadas en los ámbitos aéreo, marítimo, del ciberespacio, etc.

b) El ámbito marítimo destaca, en cuanto a las operaciones realizadas en su medio, por la flexibilidad y libertad de movimientos, en especial sobre aguas internacionales, que ofrecen así un espacio global común por el que transitan numerosas líneas comerciales y actividades de todo tipo. Las operaciones en el medio marítimo, además de misiones específicamente militares (control del mar, proyección del poder marítimo), posibilitan la protección de intereses económicos (defensa de la zonas económicas exclusivas, de la actividad pesquera, vías comerciales, explotación de minerales, etc.), políticos (defensa de aguas territoriales) y legales (derecho del mar). En el planeamiento de

118 *Ibíd.*, párr. 301-303, p. 79.

119 *Joint Force Land Component Commander.*

operaciones, en este ámbito, se debe atender a las implicaciones de la capacidad multifunción de la fuerza naval (guerra antisubmarina, guerra de superficie, control del mar, etc.), siendo necesario contar con oficiales expertos en operaciones en el medio marítimo y con oficiales de enlace del comandante de la fuerza naval de nivel táctico (JFMCC)[120] localizados en el Estado Mayor del comandante operacional.

El rol de estos expertos, en las mencionadas estructuras, sería esencialmente el de asesorar sobre las capacidades que puede proporcionar la fuerza naval y sobre la mejor forma de integrar esas capacidades con el resto de fuerzas.

c) El ámbito aeroespacial reúne, entre sus características principales, el alcance y velocidad de las plataformas aéreas. Una de las prioridades constantes en este caso, consiste en conseguir la superioridad aérea que, en sus distintos grados, proporciona libertad de acción, tanto para llevar la iniciativa en la ofensiva como para oponer una defensa eficaz contra los ataques del adversario.

En dicho ámbito se ha incrementado últimamente el uso del espacio, de forma que cada vez es mayor el número de países que requieren de un número creciente de servicios proporcionados por satélites y demás plataformas espaciales. Aumenta con ello, la competición por el control del espacio, por lo que han de tenerse muy en cuenta las potenciales amenazas propias del medio como los residuos o las nuevas tecnologías anti-satélite. El JFCs y su CG deberán prever en su planeamiento cómo hacer frente a las posibles interrupciones de los mencionados servicios.

Como en los anteriores ámbitos, resulta necesario contar con oficiales expertos en el planeamiento de operaciones en el ámbito aeroespacial y con oficiales de enlace del comandante táctico de la fuerza aérea (JFACC)[121], destacados en el Estado Mayor del comandante operacional. El rol de estos expertos sería, esencialmente, el de asesorar en la mejor integración de las capacidades propias de la fuerza aérea con las capacidades proporcionadas por otras fuerzas, para lo cual resulta crucial un buen conocimiento de la progresión en el proceso de planeamiento y *tasking* aéreo (ATO)[122] y una adecuada comprensión del ciclo seguido en este.

120 *Joint Force Maritime Component Commander.*

121 *Joint Force Air Component Commander.*

122 *Air Tasking Order.*

d) El ámbito ciberespacial, constituye el ámbito artificial compuesto por redes, infraestructura, sistemas de información, de telecomunicaciones y electrónicos que utilizan el espectro electromagnético (EEM) para la propagación de información. Casi todos los países de nuestro entorno han tomado conciencia del impacto de las acciones en el ciberespacio sobre cada uno de los instrumentos de poder de un Estado y por ende en la propia seguridad nacional. Ha surgido la necesidad de hacer frente a los nuevos desafíos y de contrarrestar las "ciberamenazas" con la creación de nuevas estructuras de mando de Ciberdefensa.

España tampoco ha sido ajena a estas preocupaciones, aunque algunos países como Estados Unidos han ido más lejos, desarrollando extensamente estructuras estatales específicas para llevar a cabo acciones tanto ofensivas como defensivas en el ámbito ciberespacial[123].

En el planeamiento de operaciones, debe considerarse la necesidad de disponer de oficiales expertos en el área y saber evaluar convenientemente el amplio abanico de amenazas procedentes del ciberespacio, donde la tipología de adversarios puede abarcar desde otros Estados hasta multitud de actores no estatales, "*hackers*", organizaciones criminales y el personal interno de las propias estructuras nacionales.

e) El ámbito cognitivo, es un «ámbito intangible e inherente al ser humano». Forman parte de él, aspectos inmateriales y de difícil evaluación como las voluntades, los valores, las percepciones, conciencia y actitudes de las personas afectadas por un conflicto, factores que pueden tener una importante influencia en la acción de las Fuerzas Armadas.

Conscientes de estos efectos, mediante la comunicación estratégica y el empleo de técnicas psicológicas y de otras ciencias sociales, se trata de incorporar estos aspectos en las operaciones, ya desde el planeamiento, con objeto de que los mismos no sean un obstáculo, sino más bien un facilitador para alcanzar los objetivos[124].

123 La doctrina estadounidense contempla así tanto las "*Defensive Cyberspace Operations*" (DCO) como las "*Offensive Cyberspace Operations*" (OCO), y para ello existen entre los Mandos, centros y unidades especializados el *USCYBERCOM*, el "*Joint Cyberspace Center*" (JCC) y las "cyber mission forces" (CMF), respectivamente (USA Joint Staff Joint Force Development J7 (2016), *Cross-Domain Synergy in Joint Operations, planner's guide*, 14 January 2016, pp. 49-55).

124 PDC-01(A), Cap. 4: «Fundamentos de las operaciones», párr. 308, p. 81.

3.6. Hacia una doctrina nacional de planeamiento operativo

Así como, según se ha expuesto, para el empleo de las FAS españolas en operaciones, resulta de aplicación el método de planeamiento adoptado por la OTAN a partir del año 2010 y basado en la llamada *Comprehensive Operations Planning Directive* o COPD, no existe, sin embargo, una publicación doctrinal conjunta a nivel nacional que guíe el proceso de planeamiento operativo u OPP en operaciones estrictamente nacionales.

Por eso y por requerimientos de interoperabilidad, en España se aplica en el ámbito del planeamiento una doctrina aliada asentada en la publicación OTAN *Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations* (AJP-5) que ha sido recientemente revisada y ratificada por nuestro país[125]. Dicho documento se centra en el nivel operacional, si bien tiene también aplicación en los niveles estratégico y táctico[126] y constituye el marco básico de referencia en la Alianza para el planeamiento de las operaciones conjuntas.

En los epígrafes anteriores, se ha evidenciado la necesidad de contar con una guía o unos principios que doten de herramientas intelectuales o de pensamiento a los oficiales que se enfrentan a la compleja tarea de resolver un "problema operacional"[127].

Aunque la necesidad de disponer de una doctrina nacional de planeamiento operativo, ha sido en ocasiones objeto de debate, al aplicarse en este área una doctrina combinada plenamente aceptada e implementada en las FAS españolas, el JEMAD es consciente de tal necesidad cuando la FC ha de emplearse en un escenario de crisis exclusivamente nacional. Por lo cual, ha ordenado el desarrollo de la correspondiente publicación doctrinal conjunta, objetivo que se espera cumplir el próximo año 2020. Mientras tanto, para el planeamiento de operaciones puramente nacionales se aplica el Sistema de Planeamiento Operativo, a través de la citada Directiva 03/18 del JEMAD.

La futura doctrina nacional deberá ir forzosamente alineada con las publicaciones análogas de la Alianza en este ámbito, principalmente con la mencionada AJP-5, así como, con los principios generales del planeamiento expuestos en la doctrina nacional conjunta PDC-01(A)[128].

125 AJP-5, *Edition A Version 1*, *February* 2019.

126 *Ibíd.*, *Preface*, p. xi.

127 Proceso de Planeamiento Operativo Nivel Operacional", Óp. cit., p. 3-11.

128 PDC-01(A), Cap.4: «Fundamento de las Operaciones», pp. 96-100.

El Planeamiento en Escenarios Futuros

Al reflexionar sobre los escenarios futuros de empleo de las Fuerzas Armadas, algunos analistas vislumbran una serie de aspectos que consideran tendrán repercusión en el planeamiento de la Defensa y por tanto, también en el Planeamiento Militar.

Entre esas reflexiones quisiera mencionar, por su relación implícita con el objeto de análisis del presente trabajo, las realizadas hace unos años por el General de División en la Reserva Jesús Argumosa[129]. El autor realiza, a partir de unos supuestos sobre el orden geopolítico mundial previsible en un horizonte temporal situado en torno al 2050, una estimación acerca de diez perspectivas de futuro («tendencias») de diversa índole que de alguna manera incidirán sobre «el diseño de los ejércitos de la próxima generación», entre las que contempla las amenazas más graves para la seguridad mundial (proliferación de armas nucleares, el terrorismo global, etc.), los dominios o ámbitos principales de enfrentamiento entre Fuerzas Armadas (regreso de la guerra naval, la consolidación del ciberespacio como ámbito cotidiano de las operaciones, la guerra en áreas urbanas, etc.) o los cambios de hegemonía entre diferentes potencias o bloques geopolíticos (declive del poder militar de occidente frente al auge de China y el resurgir de Rusia, el «retorno de Asia a los primeros lugares del mundo, tanto en el campo político como en el económico»).

En relación con el planeamiento, resulta particularmente interesante su conceptualización del «diseño» de las Fuerzas Armadas como conjunto de características, innovaciones y cualidades de las que se pretende dotar a dichas fuerzas en un constante esfuerzo por mantener en todo momento, en cualquier escenario, una ventaja tal sobre las fuerzas del enemigo que le permitan imponerse a este[130]. Según el autor, cada país debe «definir sus fuerzas militares en consonancia con sus propias particularidades de seguridad nacional», de forma que el diseño permita alcanzar el empleo operativo óptimo de las FAS.

Reiterando ideas similares a las que se han presentado en los apartados de este trabajo, Argumosa razona, que en cualquier diseño que implique llevar a cabo

129 Argumosa, J. (2017). Tendencias que afectarán a las Fuerzas Armadas 2050, *IEEE, Documento de Opinión* 117/2017.

130 «El diseño de las Fuerzas Armadas en torno a mediados de este siglo responderá a la propia evolución del arte de la guerra que ha estado, está y estará siempre en permanente transformación a lo largo de la historia. Constantemente se cumple un ciclo de innovaciones, invenciones, contramedidas y contra-contramedidas en un intento de ganar una ventaja sustancial sobre el enemigo que permita alcanzar la victoria» (*Ibíd.*, p. 5).

un cambio profundo de las FAS, es necesario considerar «la situación estratégica», que determina a su vez los riesgos y amenazas que pesan sobre la seguridad, «los cambios tecnológicos» que influyen en los útiles o medios a emplear y «la doctrina de empleo derivada de las enseñanzas aprendidas en los últimos conflictos»[131].

En este sentido, el autor contempla, como objetivo general del planeamiento para las próximas décadas, el dotarse de unas «fuerzas militares flexibles, modulares, interoperables, ágiles, expedicionarias y polivalentes, con una avanzada tecnología» y adaptables para hacer frente a una amplia variedad de misiones ante la diversidad de riesgos y amenazas en los escenarios venideros[132].

Entre las innovaciones tecnológicas que tendrán influencia en el campo de batalla del futuro, Argumosa destaca, esencialmente[133]:

a. Las relacionadas con tecnologías emergentes, como el desarrollo de las armas de energía dirigida, los misiles hipersónicos, las municiones de altas velocidades y alcances, capaces de utilizar campos electromagnéticos para aumentar su energía cinética, etc.

b. La inteligencia artificial o autónoma. Su aplicación posibilitará el empleo cada vez más frecuente de sistemas autónomos capaces de efectuar ataques de precisión y, en general, de ejecutar con eficacia una amplia gama de operaciones militares, simplificando por otra parte la gestión e integración de información y agilizando los ciclos de decisión.

c. Las armas basadas en tecnología *ciber*, que suponen un impacto de gran importancia estratégica, dada su capacidad para inhabilitar infraestructuras nacionales críticas y servicios esenciales del Estado, o ser usadas para constituir capacidades anti-acceso y de denegación de zona (A2/AD)[134]. Por otro lado, en un entorno digitalizado e informatizado al máximo, será vital la capacidad de obtener la superioridad en el ámbito ciberespacial.

Todo eso exigirá disponer de la necesaria base tecnológica e industrial en el área de la Defensa, que haga viable y sostenible el desarrollo de las nuevas capacidades militares, así como de una adecuada adaptación o reorientación de los

131 *Ibíd.,* p. 6.

132 *Ibíd.,* p. 15.

133 *Ibíd.,* pp. 8-9.

134 «Un combatiente podría negar el acceso de un adversario a cualquier área de operaciones paralizando la logística y el apoyo de infraestructura nacional, es decir, saboteando a través de medios *ciber* su capacidad para proyectar poder militar» *Ibíd.,* p. 9.

procesos del planeamiento de la Defensa, y de la programación y gestión de sus recursos humanos y materiales.

En todo este contexto merece destacarse además, el documento "Panorama de Tendencias Geopolíticas, horizonte 2040", elaborado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y el denominado "Entorno Operativo 2035"[135]. Ambos tratan de definir, partiendo de la ESN 2017, el contexto estratégico en el que se desenvolverán las FAS en el futuro. Su aportación deberá influir en la elaboración de los próximos DPM y CEFAS y, en consecuencia, en la toma de decisiones sobre el diseño futuro de la Fuerza Conjunta.

También será muy importante en esos escenarios futuros el recurso humano. La mayor complejidad (y coste) de las plataformas y sistemas a operar en un futuro, obligará a una reorientación de las tareas efectuadas por el personal de las FAS hacia labores más relacionadas con el planeamiento, el control, la supervisión y la toma de decisiones.

135 En 2017 el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) estableció un "Programa de Trabajos de Futuros", para investigar "Las Fuerzas Armadas en el siglo XXI. Transformación y cambio". Este Programa asignó al IEEE la elaboración de un documento para recoger las tendencias geopolíticas globales hasta 2040 (PTG 2040), y al Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC) la elaboración del mencionado "Entorno Operativo 2035" (EO 2035).

Conclusiones

Hemos visto como, según lo dispuesto en el proceso de Planeamiento de la Defensa, el marco estratégico militar es definido por el JEMAD mediante el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas. El CEFAS, junto con la Directiva de Planeamiento Militar (DPM), conforma el marco para el desarrollo del Planeamiento Militar.

Dicho planeamiento se compone a su vez, de un planeamiento de fuerza y un planeamiento operativo.

El primero se relaciona con las capacidades militares, la preparación y el grado de alistamiento de las Fuerzas Armadas. Para cumplir sus misiones en el complejo marco estratégico contemplado en el CEFAS, el JEMAD requiere de unas FAS con elevado nivel de alistamiento y preparación, que resulten flexibles y equilibradas.

Para eso, deben ser dotadas de unas «capacidades militares que permitan ofrecer una respuesta ajustada, rápida y oportuna en un amplio abanico de situaciones y escenarios, desde operaciones de influencia en el ámbito ciberespacial hasta operaciones de alta intensidad contra una amenaza convencional»[136]. Se han señalado las áreas principales en las que se agrupan dichas capacidades.

El planeamiento operativo consiste esencialmente en el «empleo de las fuerzas militares dentro de una estrategia militar para conseguir los objetivos fijados»[137]. Su propósito es el de preparar y organizar la respuesta militar de un Estado, coalición o alianza frente a crisis futuras previsibles o en desarrollo[138]. Por lo cual, se sigue un proceso (OPP) que en España se rige por una Directiva (SPO). Si bien, la esencia del proceso de planeamiento de operaciones no ha cambiado sustancialmente con el transcurso del tiempo, sí ha evolucionado el instrumento o método utilizado, siendo actualmente la *COPD* de la Alianza Atlántica la guía conceptual que rige el proceso. Además, está en proyecto el desarrollo de una doctrina propia para el planeamiento de operaciones en un marco exclusivamente nacional.

En todo proceso de planeamiento hay que tener en cuenta la trascendencia del factor humano. El actual CEFAS sostiene que este constituye, a través de una «sólida formación moral, intelectual y física» de su personal, la «capacidad funda-

136 CEFAS 2017, p. 6.

137 Arteaga y Fojón, 2007, p. 267.

138 "Proceso de Planeamiento Operativo Nivel Operacional", Óp. cit., p. 3-1.

mental de las Fuerzas Armadas». La velocidad del cambio en el entorno operativo exigirá de los hombres y mujeres de las FAS la adquisición de las más altas cualidades profesionales, destacando entre estas la «determinación, la iniciativa, la creatividad y la capacidad de adaptación»[139].

En las ediciones futuras del CEFAS y la DPM, se pretende tener en cuenta los conceptos extraídos de recientes documentos de investigación como el "Panorama de Tendencias Geopolíticas, horizonte 2040" y el "Entorno Operativo 2035", que tratan establecer el contexto estratégico que afectará a las FAS en el futuro y a partir de ahí, orientar el diseño de la futura Fuerza Conjunta.

Siguiendo de nuevo al General Argumosa, podemos concluir argumentando que, dado que la morfología de la «próxima guerra» será probablemente distinta a la actual y frente a la dificultad de predecir, por otro lado, cómo serán exactamente los conflictos armados futuros, se impone necesariamente la casi constante transformación, junto con la adaptación[140] de los actuales ejércitos.

Ante este reto permanente, tendrán que ser en gran parte los planeadores militares los que traten de dar respuesta a los requerimientos y exigencias del «nuevo espacio de batalla»[141].

139 CEFAS 2017, p. 48.

140 Algunos analistas, a la luz de las conclusiones aportadas por los citados documentos de investigación (principalmente el EO 2035), consideran más conveniente hablar de "adaptación" a las características del futuro entorno estratégico.

141 Argumosa, 2017, pp. 14-15.

Referencias Bibliográficas

Argumosa, J. (2017). Tendencias que afectarán a las Fuerzas Armadas 2050. *IEEE*, *Documento de Opinión* 117/2017.

Arteaga, F. y Fojón, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: IUGM.

Baqués, J. (2013). Revoluciones militares y revoluciones en los asuntos militares, *Manual de Estudios estratégicos y seguridad internacional* 18/01/2013, pp. 118-128.

(2017). Hacia una definición del concepto de "Grey Zone" (GZ), *IEEE, Documento de Investigación* 02/2017.

Colom, G. (2018a). Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16), *Papeles de Europa*, nº 30(1), pp. 37-53.

- (2018b). Los retos del actual ciclo de planeamiento de la Defensa, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, Diciembre 2018, pp. 912-919.

Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS) 2017, Cambio 2, 30 de mayo de 2018.

Directiva de Defensa Nacional (DDN), de julio de 2012.

Directiva 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa sobre el SPO, de 13 de marzo de 2018.

Doctrina para el empleo de las FAS, PDC-01(A), 27 de febrero 2017.

Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) 2017.

García Sieiro, J.M. (junio 2006). Planeamiento por capacidades, *Revista Española de Defensa*.

Jordán, J. (2014). Innovación y Revolución en los Asuntos Militares: una perspectiva no convencional, *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional Universidad de Granada,* 10/2014,
http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/innovaci%C3%B3n-y-revoluci%C3%B3n-enlos-asuntos-militares-una-perspectiva-no-convencional.

Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, de 17 de noviembre.

NATO, *Allied Joint Doctrine for Operational-Level Planning* (AJP-5 *Edit. A, Version 1*), *february* 2019, Chapter 2.

Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, de organización básica de las Fuerzas Armadas.

Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa (derogada).

Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa.

Proceso de Planeamiento Operativo de Nivel Operacional (Septiembre 2017). Tomo II, ESFAS.

QUIÑONES, F.J. (2017). Examen de las causas profundas de los conflictos de la Posguerra Fría: Malí, marco jurídico y enfoque de la UE. *Documento de opinión IEEE*, nº 88/2017.

Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, de Organización Básica de las Fuerzas Armadas.

Real Decreto 1399/2018 de 23 de noviembre, sobre la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

USA Joint Staff Joint Force Development J7 (2016). Cross-Domain Synergy in Joint Operations*, planner's guide*, 14 January 2016.

LA PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA Y LA ADAPTABILIDAD E INNOVACIÓN DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS FRENTE A DESAFÍOS COMPLEJOS

DEFENSE PLANNING AND THE ADAPTABILITY AND INNOVATION OF STRATEGIC CAPABILITIES IN FRONT OF COMPLEX CHALLENGES

PLANEJAMENTO DE DEFESA E ADAPTABILIDADE E INOVAÇÃO DE CAPACIDADES ESTRATÉGICAS FRENTE DOS DESAFIOS COMPLEXOS

Coronel de Aviación (R) Alejandro Salas Maturana[1]
Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)
República de Chile

1 Coronel de Aviación actualmente en retiro, Ingeniero de Ejecución en Sistemas Aeronáuticos, mención Piloto de Guerra y especialista en Estado Mayor. Posee los grados académicos de Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea y Magíster en Seguridad y Defensa mención Gestión Político Estratégica de ANEPE. Es miembro del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales "Sociedad, Seguridad y Conflicto en América Latina". Es profesor del curso "Conducción de la Defensa" en la Licenciatura en Seguridad y Defensa, y del curso de "Seguridad Multidimensional" del Magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa. En la actualidad se desempeña como Jefe de la Sección Investigaciones del Centro de Estudios Estratégicos de ANEPE. También es vocal del Consejo Editorial de la revista Política y Estrategia del mismo Instituto de Educación Superior.

RESUMEN

La habilidad de una organización militar, para adaptarse con rapidez y disponer de una adecuada capacidad de respuesta en un conflicto, es esencial para lograr la victoria en combate, asegurando con ello la protección del Interés Nacional. En ello concurren diversos factores y variables interrelacionadas, que conforman un todo coherente que permitiría un desempeño apropiado de la Defensa enfrentada a un conflicto.

En este ámbito, la aplicación del pensamiento complejo contribuye de manera importante a la comprensión y resolución de los problemas a resolver a través de la planificación de la Defensa, ayudando a integrar los factores y variables involucradas. En este sentido, el Interés Nacional, los escenarios y la incertidumbre son las más relevantes en la planificación de la Defensa por los efectos que se producen cuando en ellas hay cambios en sus condiciones por efecto de modificaciones contextuales.

Sin embargo, la adaptabilidad y la innovación son factores decisivos para el desarrollo y empleo exitoso de las capacidades estratégicas, considerando la incertidumbre presente en el contexto y en los escenarios de Seguridad y Defensa actuales.

Palabras claves: Planeamiento, complejidad, incertidumbre, adaptabilidad e innovación.

ABSTRACT

The ability of a military organization to adapt quickly and have an adequate response capacity in a conflict, is essential to achieve victory in combat, thus ensuring the protection of the National Interest. There are several factors and interrelated variables that make up a coherent whole that would allow an appropriate performance of the Defense faced with a conflict.

In this area, the application of complex thinking contributes significantly to the understanding and resolution of the problems

to be solved through Defense planning, helping to integrate the factors and variables involved. In this sense, the National Interest, the scenarios and the uncertainty are the most relevant in the planning of the Defense for the effects that occur when there are changes in their conditions due to contextual changes.

However, adaptability and innovation are the decisive factors for the development and successful use of strategic capabilities, considering the uncertainty present in the context and in the current Security and Defense scenarios.

Keywords: Planning, complexity, uncertainty, adaptability and innovation.

RESUMO

A capacidade de uma organização militar se adaptar rapidamente e ter capacidade de resposta adequada em um conflito é essencial para alcançar a vitória no combate, garantindo assim a proteção do Interesse Nacional. Existem vários fatores e variáveis inter--relacionadas que compõem um todo coerente que permitiria um desempenho adequado da Defesa frente a um conflito.

Nesta área, a aplicação do pensamento complexo contribui significativamente para a compreensão e resolução dos problemas a serem resolvidos através do planejamento de Defesa, ajudando a integrar os fatores e variáveis envolvidos. Nesse sentido, o Interesse Nacional, os cenários e a incerteza são os mais relevantes no planejamento da Defesa para os efeitos que ocorrem quando há mudanças em suas condições devido a mudanças contextuais.

No entanto, adaptabilidade e inovação são os fatores decisivos para o desenvolvimento e uso bem-sucedido de capacidades estratégicas, considerando as incertezas presentes no contexto e nos atuais cenários de Segurança e Defesa.

Palavras-chave: Planejamento, complexidade, incerteza, adaptabilidade e inovação.

Introducción

Es ampliamente aceptado que la habilidad de un negocio, para adaptarse con rapidez en respuesta a los cambios acelerados en el contexto en que se desenvuelve, es esencial para el éxito y la supervivencia del mismo. Gary Hamel citado por Burns y Miller (2014:1) argumenta que, en los rápidos avances de la economía de hoy, la irrelevancia es un riesgo mayor que la ineficiencia, porque el exceso de nuevas tecnologías y los cambios contextuales rápidos ofrecen a las empresas muchas oportunidades como también muchos riesgos. Desde una mirada desde la Seguridad y la Defensa, podemos deducir, que un país con una Defensa que no es capaz de adaptarse a los cambios en el contexto y las variables que la afectan, se convierte en irrelevante en el cumplimiento de su misión con las consecuencias negativas que afectan el interés nacional.

Desde la perspectiva señalada, en el contexto actual, la adaptabilidad es un tema clave para la Defensa, en especial cuando en la planificación de desarrollo y empleo de la fuerza en condiciones de incertidumbre, no está en calidad de responder a diferentes contingencias inesperadas. Por ello, si es tomado por sorpresa, es difícil recuperarse de las consecuencias con la rapidez que las circunstancias exigen. De este modo, la Defensa de un país no debe pasar por alto la necesidad de estar lista para responder apropiadamente frente a diferentes situaciones, evitando enfocarse en casos específicos.

Así entonces, el Planeamiento de la Defensa, es una de las materias más complejas que debe abordar un Estado, a fin de mantener un grado de seguridad que garantice las circunstancias necesarias para su desarrollo. En ambientes internacionales como el actual, donde la dinámica con que se desarrollan los acontecimientos contribuye a incrementar la incertidumbre y las condiciones de inseguridad, la planificación de la Defensa adquiere particular relevancia, porque las consecuencias de la insuficiente protección del interés nacional finalmente atenta contra el desarrollo integral y armónico de las naciones.

En una primera mirada, pareciera que la mayor preocupación observada, respecto al planeamiento de la Defensa, apunta al desarrollo de los procesos de planificación que se desenvuelven en cada nivel de conducción; también, a la programación y ejecución de los presupuestos asignados, porque contribuyen a satisfacer las prioridades definidas, tendientes a desarrollar determinadas capacidades que darían satisfacción a la Estrategia de Defensa establecida por el nivel de conducción político.

Sin embargo, el primer problema que los planificadores enfrentan, radica en las condiciones de incertidumbre que se generan en el contexto, lo que sumado a la dinámica de los cambios que se producen en él, provocaría que el desarrollo de capacidades estratégicas y su empleo, podrían no alcanzar a satisfacer los reales requerimientos de la Defensa.

Partiendo de la base, que su función primaria es la protección de una Nación ante un agresor externo y su función secundaria es proveer seguridad frente otros riesgos y amenazas derivadas de fenómenos de seguridad que se pueden generar dentro o fuera del país, la Defensa necesita poseer la capacidad de adaptarse a los cambios contextuales. Ello implica, que las capacidades estratégicas deben ajustarse a dichas modificaciones, a la luz de los desafíos, riesgos y amenazas al interés nacional del país.

Desde esta perspectiva, cabe preguntarse ¿Cuáles son los problemas más significativos que enfrenta el planeamiento de la Defensa para satisfacer sus reales necesidades en un momento determinado en el tiempo? No es fácil responder a esta pregunta, por la cantidad de factores que deben ser tomados en cuenta en una ecuación, cuyo resultado será variable en la medida que los componentes y circunstancias se modifiquen en una período de tiempo dado. A partir de lo señalado, a nuestro juicio, la atención recae en aquellos factores más relevantes que afectan el planeamiento de la Defensa que, dada su importancia, se convierten en factores críticos, cuya interrelación podría modificar los resultados de dicha ecuación. Cabe preguntarse entonces, ¿Cuáles son esas variables críticas que afectan el planeamiento de la Defensa y el desarrollo de capacidades?

A nuestro juicio estas variables críticas son tres:

1. El interés nacional, que exige prepararse para enfrentar los riesgos y amenazas que lo podría afectar en determinados escenarios externos e internos.
2. Los escenarios que se derivan del contexto, que generan la necesidad de planear y utilizar las capacidades estratégicas.
3. La incertidumbre presente en los escenarios que afectan los intereses nacionales.

En su conjunto, estas tres variables constituyen desafíos complejos, porque están conformadas por diversos factores que se interrelacionan e interactúan en

un ambiente dinámico y difuso, que requiere acciones precisas y oportunas para proteger el interés de una nación.

En esta línea de reflexión, la capacidad de adaptación debe de estar presente, principalmente en la planificación, para anticipar o enfrentar escenarios de conflicto que no están previstos en el planeamiento normal de la Defensa. Es en esas circunstancias que adquieren sentido las variables nombradas.

A partir de lo planteado, en este capítulo analizaremos la manera de abordar los desafíos complejos, algunos aspectos esenciales del origen y desarrollo de la teoría de la Planificación Basada en Capacidades, elementos que contribuyen al análisis de las variables críticas nombradas. Luego, analizaremos las tres variables críticas señaladas y aspectos relacionados con la adaptabilidad y la innovación para finalizar con algunas conclusiones derivadas de lo expuesto.

Enfrentar Desafíos Complejos

Actualmente, el mundo está viviendo una época incierta, manteniéndolo en situación de crisis generalizada y permanente, donde la incertidumbre impulsa, según Morin, a seguir dos caminos posibles. Uno es, mantenerse de una manera de pensar y actuar unidimensional o ingresar en el ámbito de la complejidad; lo que implica, una forma distinta de mirar y abordar los acontecimientos del contexto, porque el pensamiento complejo obliga a situarse en un espacio mental nuevo. (Sciurana 2007:16-17)

El paradigma del **pensamiento complejo** fue creado por el filósofo francés **Edgar Morin** que, en su esencia, expresa la **capacidad de interconectar distintas dimensiones de lo real**. Esto significa, que el ser humano enfrentado a situaciones y/o hechos en los que concurren distintas dimensiones y componentes fortuitos e interactivos, se ve obligado a desarrollar un pensamiento introspectivo y carente de limitaciones.

En dicho sentido, para Morin, el pensamiento complejo es globalizador, pero sin abandonar la idea de que las partes constituyen el todo, reconociendo a su vez, lo específico de los elementos que componen cada parte de la situación observada. En dicha perspectiva, los enfoques desde el pensamiento complejo, requieren miradas transdisciplinarias e integrales, que permiten interrelacionar e intercomunicar de manera real diversas disciplinas, lo que implica abordar la realidad de manera no lineal.

El pensamiento complejo entonces, se opone al paradigma de la simplificación, de la reducción, de la exclusión, de la no contradicción y de la unidimensionalidad, invitándonos a la racionalidad abierta, multidimensional y evolutiva. Se trata entonces, de buscar un espacio de pensamiento que integre la simplificación como uno de los momentos del pensamiento complejo, renunciando a los puntos de vista absolutos que intentan controlar la totalidad de lo real. (Sciurana, 2007:18)

Desde la perspectiva del conflicto, su complejidad deriva de su naturaleza sociológica. En este sentido, y siguiendo a G. Silva, vemos que estamos frente a un hecho social de ocurrencia permanente en la vida de las sociedades humanas. De este modo, las disputas y luchas por diversos intereses y por poder son una constante histórica, porque han estado presentes en todas las épocas. Incluso el cambio social, que determina toda la dinámica de la vida de los seres humanos, es una consecuencia imputable mayoritariamente, aunque no de manera absoluta, al conflicto. (Silva, 2008:29)

En todos los continentes, los países están siendo afectados por problemas de seguridad que, directa o indirectamente, los involucra en conflictos de distinta naturaleza con diversas manifestaciones, cuyos principales ejemplos son el terrorismo y el crimen organizado que se transfieren de una región a otra. Esto expande la presencia de riesgos y amenazas derivadas de fenómenos cuya dinámica no es fácil de comprender, generando en las personas, en las comunidades y en las sociedades que conforman, percepciones de inseguridad que se traducen en miedo y sensaciones de vulnerabilidad. (Salas, 2016)

Éste se genera en un contexto conflictivo, complejo e inestable, que requiere ser comprendido en su real magnitud para resolver los problemas que afectan a toda la Comunidad Internacional. Aquí adquiere relevancia el pensamiento complejo, porque sugiere reflexionar sobre la experiencia humana de manera no lineal, con visión holística e integradora, considerando su multidimensionalidad, sus elementos multifactoriales y características difusas.

Así entonces, abordar la complejidad implica la comprensión de la condición humana. En este sentido, Edgar Morin afirma que, en su estudio convergen las ciencias humanas y sociales, la reflexión filosófica, las descripciones literarias, las ciencias de la tierra, la cosmología y la ecología, porque nos permite entender desde dónde venimos y donde estamos. (Morin, 2010: 43-57)

En este marco, vemos que el estudio de la condición humana abarca la totalidad de la experiencia de ser humano, incluyendo el conflicto y su expresión más extrema: La Guerra.

Siguiendo esta línea de reflexión, es posible afirmar que, el conflicto se manifiesta en la interacción social violenta, donde la dialéctica entre poderes busca someter la voluntad del adversario para satisfacer sus intereses. A su vez, en el conflicto están presentes las disciplinas de estudio de la condición humana, donde se enfrentan las estructuras sociales y políticas a través de las cuales el ser humano interactúa tras el logro de sus objetivos. Todo lo señalado conforma un todo único y complejo, el que a través de su estudio integral, podría explicar desde sus causas más profundas las luchas que actualmente se desarrollan en nuestro planeta. (Salas, 2016)

Como se aprecia, nos encontramos en un ambiente de seguridad en que se están manifestando fenómenos y situaciones complejas, multidimensionales y de límites difusos, los que están provocando inestabilidad, incertidumbres y luchas por poder, cuyos actores son los Estados, las ONG´s, las organizaciones criminales y terroristas, las sociedades, las comunidades y las personas.

En estos actores, se manifiesta la naturaleza humana que influye en los acontecimientos donde surge la violencia, cuyas motivaciones se derivan de intereses políticos, económicos, sociales, culturales, raciales y religiosos, condicionando su actuar a través de impulsos irracionales, fanatismos e intransigencia. Estos aspectos están presentes en los conflictos, donde los escenarios evolucionan más rápido de lo que los Estados alcanzan a comprender, llevándolos a realizar acciones reactivas a partir de percepciones, lo que incrementa el riesgo de error. Esta forma de evolución, dificulta dedicar tiempo a la reflexión, impulsando a los Estados a actuar sobre las consecuencias y no sobre las causas de los conflictos o problemas de seguridad, por consiguiente, haría difícil el diseño de estrategias apropiadas, de políticas integrales y de implementar acciones de cooperación efectivas. (Salas, 2016)

¿Cómo enfrentar dichos desafíos? Para Morin, (2010: 43-57), se puede lograr a través del pensamiento complejo, superando la falta de adecuación de nuestros saberes discordes y encasillados en disciplinas. Estamos entonces, en un mundo en que nos enfrentamos a realidades o problemas multidisciplinarios, multidimensionales, transversales, transnacionales, globales y planetarios, donde lo político, económico, social, psicológico, cultural, religioso, mitológico, ambiental y afectivo son interdependientes, interactivos e ínter-retroactivos entre el todo y las partes, y entre las partes y el todo. Esto produce interacciones e interferencias en un número muy grande de unidades, incrementando las incertidumbres, las indeterminaciones, los fenómenos aleatorios y el azar, porque estamos en presencia

de elementos fortuitos que para ser enfrentados exigen iniciativa, decisión y conciencia de las derivaciones y transformaciones del contexto, obligando a su vez a reflexionar y generar innovación.

LA PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA BASADA EN CAPACIDADES

La realidad internacional vivida por los Estados Unidos de Norteamérica a partir de los años 90, condujo a que su Departamento de Defensa comenzara a pensar en cambios en su metodología de planificación de la Defensa. Después de la Guerra del Golfo de 1991, los estadounidenses se vieron enfrentados a la necesidad de intervenir en varios escenarios de manera simultánea, en un ambiente de mucha incertidumbre y contingencias inesperadas, lo que despertó su preocupación en relación al amplio rango de amenazas surgidas en ellos[1].

Hasta ese momento, su planificación se caracterizaba por un planeamiento para escenarios puntuales (Point-scenario planning), fijada en enemigos específicos, en guerras particulares y supuestos singulares respecto de esas guerras, fijación hecha a expensas de un planeamiento más flexible. Encontramos entonces que, desde la administración de Robert McNamara como Secretario de Defensa, el método de planificación era "regido por amenazas" (The Bounding-Threat Method), lo que estaba representado por uno o dos escenarios puntuales, los que conducían a mantener las capacidades apropiadas para actuar en ellos. Lo anterior indica que, el planeamiento basado en capacidades no es nuevo. En efecto, el Sistema de Planificación de la Defensa siempre ha intentado asegurar la obtención de capacidades futuras versátiles para utilizarlas en circunstancias no previstas originalmente. (Davis, 2002: 8)

Sin embargo, en las situaciones vividas en los conflictos de los 90, con situaciones políticas complejas, conflictos intraestatales difíciles de manejar en los Balcanes y en África y los acontecimientos del 11 de septiembre, ya no fue posible asumir un presupuesto de defensa de US$400 billones anuales, para enfrentar la posibilidad abstracta de que alguna amenaza podría surgir en algún momento y lugar; en especial, con la existencia de desafíos potenciales a la vista en el horizonte. Esto condujo a la necesidad de transformar las Fuerzas Armadas norteamericanas, para que pudiesen ocuparse de manera efectiva de los cambios en curso

1 Para Estados Unidos de Norteamérica, la invasión de Kuwait por Irak fue una contingencia inesperada. Luego vinieron otras en los Balcanes, Somalía. Más adelante el 11 S, Afganistán, Irak, y otros escenarios vinculados a la guerra contra el terrorismo como el Sahel.

en los asuntos militares en desarrollo, incluyendo la preparación para enfrentar nuevos y difusos peligros. (Davis, 2002: 8)

En estas circunstancias, fue necesario revalorar los problemas fundamentales de la planificación de la defensa que afectaban el carácter y dimensión de las capacidades militares de los Estados Unidos. Dicho problema, no solo consideraba responder a la pregunta ¿Cuánto es suficiente?, (Davis, 1994: 3) si no también redefinir los objetivos, el alcance de las capacidades que se podrían requerir, los cambios producidos en las formas de conflictos armados, la diversidad de potenciales adversarios, y cuál era la mejor manera de utilizar el presupuesto disponible para la defensa.

Desde esta perspectiva, la necesidad de hacer las preguntas correctas se tornaba esencial. Paul Davis investigador de la Rand Corporation plantea dichas preguntas en su libro "New Challenges for Defense Planning. Rethinking how much is enough" (1994). De esta manera, las interrogantes a resolver que conducirían a determinar la necesidad de modificar el modelo de planificación y, a determinar que se necesita, para qué, y cuanto es suficiente son:

1. ¿Qué clase de mundo y para qué escenarios EE.UU debía planificar? ¿Qué gran estrategia se debía adoptar y cuáles serán sus efectos en la planificación de la defensa?
2. ¿Cuál es la aproximación que debía tomarse en relación a la disuasión, incluyendo la agresión a países débiles que son de interés de EE.UU, pero que no constituyen interés vital?
3. ¿Qué desafíos especiales imponen los requerimientos de hacer la paz?
4. ¿Cuán bajo puede ser el presupuesto de defensa?
5. ¿Qué implicaciones tiene, para la planificación de la defensa, la proliferación de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva, incluyendo los misiles balísticos?
6. ¿Qué reingeniería organizacional necesita el Departamento de Defensa? Como consecuencia de los cambios tecnológicos ¿es necesario reconfigurar substancialmente las fuerzas y modificar la doctrina? ¿Qué misiones deberían ser replanteadas?
7. ¿Cómo se debe pensar en el equilibrio entre las fuerzas en activo y las reservas, entre la estructura de la fuerza y su modernización; entre la fuerzas de combate y la estructura de apoyo, incluyendo las variables de costos involucrados?

8. ¿Es momento de repensar el proceso de planificación de la defensa, considerando que los supuestos y métodos de la Guerra Fría aún están incrustados en el sistema de planificación y programación presupuestaria?

En relación a lo anterior, Paul K. Davis publica su libro "Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation", (2002) en el cual expone la teoría de la *Planificación Basada en Capacidades*, modelo que es tomado y aplicado por EE.UU y la OTAN.

De esta forma, la propuesta de dicho académico estaba orientada a aplicar un método de planificación para la defensa que pudiese satisfacer la necesidad de enfrentar amenazas diversas en escenarios distintos, y sujetos a significativos niveles de incertidumbre, política estratégica y operacional, invitando a poner el foco en las capacidades requeridas para ello. De este modo, Davis (2002: 1) define la Planificación Basada en Capacidades como planear bajo incertidumbre, para proveer capacidades aptas para enfrentar una amplia gama de desafíos y circunstancias presentes en un marco económico dado.

En esta definición, se confirma lo señalado por el propio Davis, respecto a que el gran desafío del Departamento de Defensa es planear bajo incertidumbre, porque ello implica un cambio radical en la mentalidad y en los procesos asociados, considerando que el foco debe estar en planificar capacidades para realizar operaciones genéricas y misiones potencialmente importantes en contextos múltiples[2].

Este método, agrega, también tiene la virtud de alentar la preocupación por la prudencia en relación con necesidades potenciales de la defensa, que van mucho más allá de las amenazas obvias presentes en escenarios definidos. En particular, es necesario instalar la idea de que las capacidades de las Fuerzas Armadas norteamericanas en forma de estructura de fuerza, postura estratégica y presencia global, contribuyen a disuadir una agresión en general dando seguridad a sus aliados. Ello también debe causar la impresión de que Estados Unidos en más poderoso hoy, lo cual debe mantenerse en el tiempo.

Este planteamiento realizado por Davis, se ve reforzado cuando aclara el hecho de que a menudo en la discusión sobre la Planificación Basada en Capacidades, no se tiene en cuenta que dicho método también se preocupa de las amena-

2 El planteamiento de Paul Davis, invita a la aplicación del pensamiento complejo en un contexto que exige una mirada distinta, dada la ampliación y multidimensionalidad de los escenarios de seguridad que afectan los intereses estadounidenses.

zas. Por ello, el contraste correcto no es con la Planificación Basada en Amenazas interpretada de manera literal, si no que en relación específica a amenazas representadas por uno o más escenarios puntuales.

Como es observable, los escenarios adquieren una especial relevancia, porque planear capacidades útiles para la planificación operacional requiere considerar escenarios específicos reales o construidos de manera creíble. Entonces, utilizar escenarios reales ha comprobado ser conveniente, aunque intentar suprimir la incertidumbre presente en ellos implica pagar un alto precio, porque de esa manera dejan de ser reales, incrementando el riesgo de una planificación estratégica y operacional inadecuada.

En este contexto, la Planificación Basada en Capacidades se sustenta en los siguientes elementos (Davis, 1994: 4):

1. En lo conceptual, planear en condiciones de incertidumbre enfatizando la flexibilidad, la robustez y adaptación de las capacidades desarrolladas.
2. Dicho marco conceptual considera tres componentes:
    - Comprender cuál es la capacidad requerida.
    - Evaluar las opciones de capacidades en base a las misiones u operaciones a realizar en escenarios definidos.
    - Elegir los niveles de capacidad entre las opciones existentes, dentro de una cartera integrada que considere factores como la administración de la fuerza, los riesgos asociados con no disponer de las capacidades apropiadas y las limitaciones presupuestarias.

En este aspecto, el papel del Ministro de Defensa es esencial, porque es quien establece los objetivos de la planificación, entrega las orientaciones para lograrlos y define los requerimientos específicos. Esto incluye la concepción del desarrollo de funciones y medidas necesarias para monitorear los procesos asociados y reconocer las necesidades de ajustes o intervenciones especiales, a través de la asesoría de la estructura organizacional del Departamento de Defensa. Asimismo, decide los programas a desarrollar a partir de las opciones presentadas por las Fuerzas Armadas. En relación con esto, es necesario tener en cuenta los factores señalados en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1

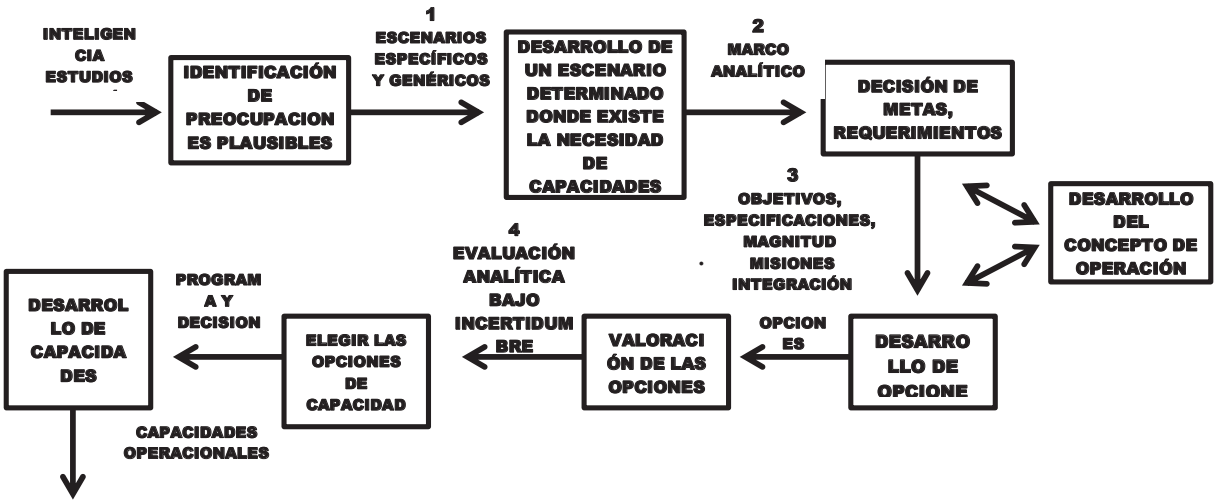
Político Militares	Económicos
1. Amenazas múltiples y difusas. 2. Misiones múltiples. 3. Circunstancias diversas. 4. Incertidumbre estratégica y operacional. 5. Innovación tecnológica. 6. Innovación Militar. 7. Fuerzas y programas existentes. 8. Amplia y especial guía del Congreso.	1. Guía económica presidencial. 2. Análisis de efectividad y eficiencia económica.

Obtenido en: Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation P. 6

El proceso que señala Paul K. Davis en el modelo de Planificación Basado en Capacidades, se vincula estrechamente con los aspectos que son de preocupación del Secretario de Defensa, como se puede observar en el cuadro N°2.

Cuadro N° 2

Modelo de Proceso de Planificación Basada en Capacidades



Obtenido en: Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation. P. 12

Actualmente, frente a los rápidos cambios que se pueden producir en los escenarios actuales, los conflictos pueden ocurrir de innumerables maneras. Esto crea el concepto de "espacio o escenario supuesto" aplicado a cada escenario definido, el que puede ser sistematizado imaginando su composición a través de una simulación para valorar las capacidades requeridas en él. El resultado dependerá de los factores incluidos, los que pueden ser situados en seis categorías (Davis, 2002: 23-24):

1. Contexto político militar (como la Guerra se puede desarrollar, alianzas existentes, el grado de alarma estratégica que se genera a partir del interés nacional comprometido, despliegue adelantado de fuerzas, etc.)
2. Objetivos y estrategias. (objetivos políticos y militares del adversario, sus estrategias militares que pudieren amenazar a los estados de la región con armas de destrucción masiva, estrategias de engaño que minimicen las alertas, y distracciones como los eventos terroristas no relacionados en los Estados Unidos)
3. Fuerzas, su tamaño, carácter y capacidades nominales.
4. Efectividad de la fuerza, su entrenamiento, moral, cohesión, etc.
5. Entorno geográfico, terreno, meteorología, etc.
6. Otros supuestos incluidos en el modelo (velocidad de movimiento de las fuerzas de maniobra, y efectividad del armamento, considerando una condición de incertidumbre en un ambiente táctico no anticipado)

La interpretación de los resultados, dependerá principalmente de los criterios de éxito considerados (Requerimientos para una detención temprana o la detención eventual de la intervención; requerimientos para realizar una contraofensiva decisiva en la profundidad del territorio adversario para derrotar a su Ejército; minimización de bajas propias, etc.)

Los resultados que se obtienen, a través del uso de este pensamiento sistemático, pueden afectar las concepciones de capacidades requeridas, lo que hace al nombre del escenario poco importante. Lo que realmente interesa, es que la fuerza de maniobra que interviene sea capaz de operar exitosamente en él tras el cumplimiento de la misión asignada.

Otro aspecto importante a tener en cuenta, es la configuración de los requerimientos orientados al desarrollo de capacidades. La práctica normal en el

Departamento de Defensa era usar escenarios puntuales. Lo cual explica por qué personas dentro del Sistema de Defensa y fuera de él, continúan creyendo que los requerimientos de dos teatros de guerra mayores, es "él" requerimiento establecido por el Secretario de Defensa.

Sin embargo, en la Planificación Basada en Capacidades las metas, requerimientos y magnitud están más disgregadas, debiendo concebirse en términos de potencial de capacidades dentro de escenarios particulares. Entonces, como se indica en la figura N° 2, esta concepción debe de estar de acuerdo con los asuntos vinculados a niveles de misión, y no escenarios relacionados a teatros o multi teatros de operaciones porque:

1. Uno o varios escenarios puntuales no pueden demandar todas las capacidades necesarias en la configuración de requerimientos.
2. Los escenarios pueden presentar circunstancias especiales que simplifican los problemas militares y sirven como soporte, como son las bases de despliegue con infraestructura desarrollada.
3. Muchas capacidades necesitan ser especificadas como espacios continuos en términos de potencial de capacidades[3].

Estamos entonces frente a un problema de priorización de escenarios, porque los requerimientos que componen las capacidades deben establecerse dentro de su área de interés, sin restringirlos a situaciones particulares representadas solo por escenarios de alto impacto. (Davis, 2002: 25)

En este ámbito, el análisis de la misión como sistema (Mission-system analysis) se concibió para desarrollar las capacidades que permitan cumplir las misiones asignadas. El principio fundamental que lo rige es, organizar el pensamiento alrededor del resultado esperado. Por ello, las capacidades que más interesan en la planificación de la defensa son aquellas que posibiliten cumplir las misiones claves[4]. Tener plataformas, armas e infraestructura no es suficiente. El problema a resolver por el análisis de la misión como sistema, es si ella puede o no ser cumplida con seguridad. En este sentido, este sistema de análisis tiene mucho en común

3 Potencial de capacidades se define como los recursos y aptitudes disponibles en una fuerza, que le permite desempeñar determinadas tareas para alcanzar un objetivo dado.

4 Por ejemplo, las capacidades para conducir exitosamente la derrota de una invasión acorazada, lograr el control del mar en un área determinada, defenderse de un ataque misilístico o capturar un enclave terrorista.

con otros métodos, como la aproximación de estrategia para la tarea o la idea de paquetes de capacidades para la misión. (Davis, 2002: 28)

LAS VARIABLES CRÍTICAS DE LA PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA

Las Variables Críticas que afectan la planificación de la Defensa, involucran desafíos complejos que debe enfrentar el Estado, porque requiere planear el desarrollo y empleo de capacidades apropiadas que aseguren el éxito de las misiones que deben cumplir las Fuerzas Armadas. A nuestro juicio, dichas variables son relevantes porque los cambios y variaciones que se producen en ellas, exigen la adaptabilidad e innovación de las capacidades estratégicas de la Defensa.

El Interés Nacional

La primera variable crítica que afecta la Planificación de la Defensa, es el Interés Nacional, entendido por Herrero de Castro (2010:19) como la Defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural, esencial para garantizar la supervivencia y la seguridad del Estado y, para la defensa de su población. También es fundamental en la búsqueda de poder, riqueza y crecimiento económico.

En la evolución hacia el concepto moderno de interés nacional, aparece el término "Razón de Estado", cuyos principales referentes son el Cardenal Richelieu, Nicolás Machiavelo y Giovanni Botero, a quienes se les atribuye la concepción moderna del concepto de gobernar, en la cual los intereses generales de la nación están por sobre los intereses particulares del gobernante. Esto le otorga a la política una racionalidad propia que la diferencia de otros dominios de la realidad, con sus propios fines y reglas. Esto se da en el ámbito de la sociedad, la que está compuesta por fuerzas antagónicas, generando un orden sociopolítico que no es espontáneo ni estable, sino que es frágil, volátil y perecedero, porque es producto de la voluntad humana consciente de sí misma, cuyo fin inmediato es el poder como requisito esencial para lograr otros fines. (Oro, 2013: 109-112)

Kenneth Waltz citado por Herrero de Castro (2010: 25) como referente del neorealismo, el interés nacional es una variable significativa aunque no la única que emana del sistema internacional, que se traduce en la lucha por la supervivencia de los Estados en un entorno donde no hay autoridad supranacional que regule de manera efectiva las relaciones entre Estados. De esta manera, la necesidad de

sentirse seguros, conduce a los Estados a la acumulación del poder, lo que explica la presencia de este el factor en las relaciones internacionales.

Sin embargo, como lo menciona Herrero de Castro (2010:28), en el esfuerzo por dar un nuevo contenido a la idea de interés nacional, el aporte del constructivismo al concepto, parte con la ruptura del inmovilismo, con lo cual los conceptos dejan de ser realidades materiales para convertirse en construcciones sociales. En este sentido, para los constructivistas el interés nacional es el resultado de ideas compartidas, identidad nacional y prácticas normativas. Por ello, al dejar de ser un concepto estático, el interés nacional de los Estados se forma dentro de un contexto cultural como resultado de la interacción social.

Agrega, citando a Wendt, que dicho autor establece una identificación entre los seres humanos y las estructuras que éstos desarrollan, entre las que estarían los Estados. Ambos, son considerados como actores internacionales con intereses que surgen de la interacción social y de la necesidad. Por ello, para Wendt, los seres humanos y sus organizaciones son actores con propósitos e intereses que generan acciones que contribuyen a reproducir y transformar la sociedad en la que viven.

Siguiendo la línea argumental planteada por Herrero de Castro (2010:29), poder e interés para los constructivistas pueden ser materiales o constructos formados de ideas. Sin embargo, esto no ha sido tomado en cuenta, como consecuencia de la influencia de la concepción materialista-realista en el desarrollo del concepto de Interés Nacional.

También la globalización ha afectado a los Estados, que siguen siendo los actores principales en la Comunidad Internacional; pero ya no son los únicos actores relevantes en ella, lo que les ha obligado a modificar el contenido de sus agendas afectando su Interés Nacional. En este aspecto, la cooperación es interesada, porque a pesar del avance de los procesos de integración regional que reducen la unilateralidad, los Estados continúan evitando la cesión de soberanía en asuntos esenciales como la Seguridad y Defensa. A pesar de ello, el escenario global sigue cambiando, y aunque el Interés Nacional sigue siendo clave en la acción de los Estados, el contexto los está obligando a adaptarse a la realidad global.

Precisamente, esa adaptación requiere sustentarse en un proceso de redefinición del Interés Nacional, lo cual exige una reflexión profunda que involucra un análisis contextual desde el Estado, la identificación de prioridades en virtud de aquellos objetivos esenciales que buscan garantizar la supervivencia y la seguridad de él, lo cual exige disponer del poder suficiente que asegure su protección y Defensa.

Los Escenarios

Desde la visión de la Planificación de la Defensa, los escenarios donde se desenvuelven los países a partir de su Interés Nacional, sustentan su importancia en su composición y contenido, porque allí se generan riesgos, amenazas y oportunidades que justifican la necesidad de planear y utilizar las capacidades estratégicas. Asimismo, por su naturaleza, los escenarios en dicho ámbito se caracterizan por su complejidad como consecuencia de los innumerables factores presentes en ellos.

En lenguaje común, el escenario es el lugar donde se desarrolla una situación y, el conjunto de circunstancias que lo rodean. Sin embargo, en términos de su uso en la planificación estratégica, en palabras de Kahn y Wiener del Hudson Institute (1967), los escenarios intentan describir la hipotética secuencia de eventos que podría conducir a una determinada situación imaginada.

Darío Machado (2014:7-8) al referirse a escenarios políticos señala que, una organización política que actúe solo por requerimientos del presente, que trabaje con esquemas del pasado, que no se prepare para nuevos acontecimientos limitándose a reproducir los mismos patrones de comportamiento, los mismos criterios políticos, manteniéndose en una rutina generada por la estabilidad real o aparente, no podrá adaptarse como sistema a los cambios que inevitablemente ocurren y ocurrirán. Agrega, que carecer de la capacidad para interpretar adecuadamente las señales del entorno y convertirlas en cambios hacia lo interno y lo externo, impedirá el cumplimiento de los objetivos que se establezcan, conducirá al estancamiento, a su debilitamiento y, a su eventual desaparición.

Para Durance y Godet (2010:1488) un escenario no es un futuro real, sino que representa una meta por lograr a partir de una acción presente que ilumina un futuro posible y deseable. Así entonces, en él se debiesen considerar previsiones que controlen las restricciones del presente. Sin embargo, para que sean creíbles y útiles, los escenarios deben ser pertinentes, coherentes, probables, importantes y transparentes. Esta última es condición indispensable para su credibilidad y utilidad.

En este marco, Kahn y Wiener señalan que algunos escenarios pueden explorar elementos y circunstancias de un problema mayor, tales como una crisis u otros eventos que podrían conducir a una guerra. En casos como este pueden ocurrir eventos y actividades militares, pero también estará presente la dinámica interna del o los países involucrados, las relaciones entre países adversarios, aquellas que se producen entre naciones aliadas y el desarrollo de negociaciones diplomáticas,

todo en un ambiente de elevada tensión donde la dialéctica entre los actores involucrados depende de sus percepciones, intereses y objetivos por lograr.

Asimismo agregan, que otros escenarios pueden utilizarse para visualizar el futuro desarrollo del mundo en su conjunto. Por ello, es particularmente adecuado para relacionar diversos eventos que, juntos integran varios aspectos de una situación más o menos simultáneamente. De esta manera, a través del uso de los escenarios, los planificadores pueden ser capaces de obtener una impresión sobre los eventos que en ellos ocurren y sus ramificaciones, las que pueden ser exploradas sistemáticamente y utilizadas como contexto para la discusión.

En relación a los escenarios, lo relevante para los planificadores de la Defensa es visualizar las capacidades que se requerirían para intervenir en aquellos que afectarían los intereses definidos por el nivel político, y que demandarían el empleo de la fuerza militar. En dicho sentido, Paul Davis (2002) plantea aquellos aspectos que deben tomarse en cuenta para valorar las capacidades requeridas, a partir de la apreciación de las posibilidades derivadas de la pormenorización de escenarios plausibles.

El primero, el abanico de escenarios posibles que se genera a partir de aquellos componentes del interés nacional que se traducirán en la construcción de escenarios genéricos de posible ocurrencia. Estos pueden estar principalmente vinculados a la defensa del país frente a una agresión externa, a la proyección de fuerzas en operaciones de cooperación internacional (mantención e imposición de la paz y operaciones de ayuda humanitaria), a la proyección de fuerzas en operaciones contra el terrorismo, a la intervención contra señores de la droga, a la intervención contra la piratería y al empleo de las Fuerzas Armadas en escenarios de seguridad interior o en casos de desastre natural.

Cada escenario construido, en términos generales, se diferenciará en los objetivos políticos y estratégicos por lograr, las amenazas presentes y sus capacidades operativas, el tipo de fuerza a desplegar y misiones a cumplir, las capacidades de las fuerzas aliadas, el terreno donde operará la fuerza desplegada y las consideraciones de logísticas de cada caso.

El segundo aspecto, es el tránsito desde escenarios posibles a los requerimientos de capacidades que se necesitarían para enfrentarlos, los enfoques en aquellos desafíos operacionales que se deben atender en los niveles superiores de conducción de la Defensa. Desde la perspectiva de Davis, los desafíos operacionales deben expresarse en las misiones que se asignarían a los comandantes

operacionales, lo que contribuiría a enfocarse en las capacidades que permitirán cumplir dichas misiones.

El paso siguiente que propone Davis (2002: xiv), es que por cada desafío operacional se debe desarrollar un concepto alternativo de operación, a fin de identificar las fuerzas a estructurar y los programas que se deriven de ello. En este aspecto propone "la descripción del Sistema-Misión", una nueva forma de exposición, en la que los componentes potencialmente críticos de las capacidades son identificadas por los planificadores, para asegurar que todas las materias esenciales sean consideradas de manera efectiva. De este modo, los planificadores se asegurarán de que todas las materias críticas estén efectivamente orientadas, con el fin de que los requerimientos permitan cumplir las misiones asignadas en circunstancias diversas.

La Incertidumbre

La incertidumbre está estrechamente vinculada a los escenarios, porque allí es donde se manifiesta a través de la acción de los fenómenos que la provocan. Por ello, cuando hablamos de incertidumbre, nos estamos refiriendo, en términos generales, a la falta de previsibilidad de hechos y condiciones futuras, respecto de eventos cuya probabilidad de ocurrencia es desconocida. En palabras de Rodrigo Campos (2008: 3), estamos aludiendo a lo indeterminado, a lo accidental, a lo aleatorio, a la ausencia de principios únicos sobre los cuales apoyar nuestras acciones, reacciones o pensamientos. Es un área nebulosa que envuelve nuestra existencia sometiéndonos, en cierta medida, al torbellino del caos.

De acuerdo con Sciurana refiriéndose al pensamiento de Edgar Morin (2007:16), estamos en un momento de la historia en que nuestro mundo vive una crisis generalizada, en la cual la incertidumbre nos acompaña de manera permanente, cuestionando la forma clásica de mirar y pensar el mundo que heredamos de la ilustración. En ella, se predecía el control de la realidad. Sin embargo, la incertidumbre cuestiona esta visión determinista, mecanicista, cuantitativa, formalista y lineal con que fue aplicada la ciencia y edificada la imagen del mundo occidental a partir del siglo XVIII. (Campos, 2008:3)

Desde la perspectiva de la Seguridad y Defensa, la incertidumbre que ha generado los nuevos escenarios de conflictos mundiales desde la invasión de Irak a Kuwait en 1991 ha sido creciente, aumentando en intensidad con el 11S y con la acción de fenómenos de seguridad como el terrorismo, la droga, el crimen organizado, la migración ilegal, los desastres naturales, las amenazas cibernéticas y la

guerra híbrida. En este sentido, Arquilla y Ronfeldt citados por Jordán (2001:416-424) se refieren al surgimiento de nuevos tipos de guerras, las que escapan a los parámetros de los enfrentamientos entre Estados, y que se vinculan con los fenómenos de seguridad ya citados.

Estos hacen un interesante planteamiento desde la perspectiva del terrorismo, el cual tiene diversos grados de vinculación con el narcotráfico, con el crimen organizado, con las amenazas cibernéticas, y con conflictos intraestatales actualmente en desarrollo que son fuente de migraciones masivas e ilegales como los casos de Siria, Libia y Yemen. A los casos señalados, se agrega el conflicto de Dombass en Ukrania, en el cual hay un significativo involucramiento ruso.

En este sentido, Arquilla y Ronfeldt (Jordán: 2001: 416) se refieren al surgimiento de la guerra de redes, frente a una reducción importante del conflicto entre Estados. En ella, se produce el enfrentamiento entre actores estatales y no estatales, donde los últimos se estructuran creando redes temporales o permanentes, sacando ventajas de las nuevas las tecnologías de la información. Estas redes permiten que grupos pequeños y aislados se comuniquen y coordinen sus acciones, dando lugar a una forma de conflicto donde los actores no estatales aplican estrategias no convencionales, adaptándose mejor a los cambios de situación, reduciendo su vulnerabilidad estructural.

El mando y control en estos grupos no estatales es descentralizado, pero manteniendo la unidad a través de una narrativa causal que inspira la actuación de la red. Las estructuras organizacionales son dinámicas, creándose muchas veces coaliciones temporales que se modifican de acuerdo a las necesidades de la estrategia utilizada. En el caso del terrorismo y el narcotráfico, una estructura en red puede aglutinar a individuos aislados, células semiautónomas, grupos terroristas independientes, organizaciones de narcotráfico, traficantes de armas y funcionarios estatales corruptos.

Siguiendo la reflexión de estos autores, esto se refiere también a la asimetría, la que puede ser aplicable en los fenómenos citados. Entonces, la asimetría implica en una diferencia de potenciales significativa entre los actores en conflicto, representada en los medios empleados y los fines perseguidos; la cual obliga al más débil a innovar, haciendo algo que no aparece en los manuales para neutralizar la fuerza del más poderoso explotando sus vulnerabilidades. En este sentido, el caso del empleo del terrorismo es significativo, porque permite llevar la guerra al corazón del territorio adversario, a la vez que los Estados involucrados utilizan fuerzas profesionales que combaten con una ventaja tecnológica muy superior a sus ene-

migos. Esto se impone a partir de los valores pacíficos que han ido emergiendo en sus respectivas sociedades, constituyendo un requisito necesario para que se mantenga el respaldo de la población a la intervención militar de sus gobiernos.

Aun así, dicha intervención está sujeta a restricciones en el empleo de la violencia que tienen como fin sufrir el menor número de bajas posible, reduciendo en lo posible también las pérdidas en la población civil en su zona de operaciones. De cualquier forma, existe una asimetría que puede jugar en contra del más poderoso; porque tomando el terrorismo como ejemplo, este permite a los grupos que lo utilizan atacar, provocando grandes daños a la población que está indefensa y causando pérdidas que esa sociedad no está dispuesta a asumir. Entonces, los actos terroristas al ser realizados por una red global, no ofrece un objetivo claro para responder, porque una red terrorista no tiene fronteras, ni capital, ni ejércitos identificables en el mapa.

La multidimensionalidad, también se aplica en la guerra de redes, particularmente al terrorismo, porque el conflicto ya no se disputa solo en la dimensión militar, generándose también esfuerzos en las dimensiones económica, política, diplomática, social, judicial, informativa y cognitiva. Esto último, porque incluso la mente de las personas a través de sus percepciones también es parte del campo de batalla[5]. Todo esto implica elevados grados de incertidumbre, porque se trata de enfrentar a un enemigo que se esconde entre la población civil, que ataca indiscriminadamente a las personas en cualquier momento y lugar, que amenaza al sistema económico y de servicios y, que se sirve de los medios de comunicación para difundir sus acciones, para provocar inseguridad y miedo.

En la guerra de redes, el uso del espacio y el tiempo juegan a favor de la incertidumbre. Es difícil por ejemplo establecer con precisión cuando comenzó la guerra contra la droga en Suramérica, o el momento en que se inicia una lucha insurgente. Ello ocurre porque cada componente de una red ataca cuando está en las mejores condiciones para hacerlo, y el conflicto se podría prolongar en forma de ciclos, donde cada actor vigila y espera su oportunidad.

La eliminación total de un actor es muy improbable por la fuerza de los Estados y la resistencia de las redes (Jordán 2001:421). Lo cual hace posible que los conflictos se prolonguen durante años, alternando épocas de calma con tiempos

5 Si el adversario controla los resortes cognitivos de la sociedad, se podría deslegitimar a los gobiernos, forzando la voluntad de los decisores políticos que se someten a la suya.

de intenso combate. Por lo general, no se producen batallas decisivas, sino campañas en las que quizás se podría establecer un límite algo más preciso.

Respecto al espacio, la descentralización de las redes y la tecnología de las comunicaciones permiten convertir a cualquier lugar del planeta en zona de operaciones, provocando incertidumbre en relación al lugar en que se podría producir el próximo ataque. Elementos de una estructura de redes pueden estar presentes en lugares que escapan al control gubernamental y de las fuerzas que los combaten, como asimismo, en Estados que apoyan a las organizaciones terroristas y/o de narcotráfico, ofreciéndoles refugio y permitiendo la instalación de bases, campos de entrenamiento, almacenes y fábricas de armas. También componentes de la red pueden estar ubicados en el propio territorio del Estado al que se enfrentan, mezclados con su población civil y generando desde ese lugar los recursos para llevar a cabo un ataque.

ADAPTABILIDAD E INNOVACIÓN

A través de la historia, podemos encontrar diversos ejemplos de países en conflicto que han debido enfrentar amenazas inesperadas, quedando en desventajas militares críticas. Esta sorpresa a menudo se produce través de la aplicación innovadora de tecnología, o cambios en las tácticas y en el comportamiento cuando se emplea la fuerza militar. Quién la ha logrado esto, realizó un proceso de adaptación que desde tiempo de paz se ha materializado en los niveles de conducción estratégico, operacional y táctico. Este desarrollo evidencia que mientras la naturaleza de la guerra es constante, sus características están en permanente evolución.

Murray (2011: 18) señala, que hay suficientes ejemplos en la historia, de organizaciones militares que mantuvieron vigentes sus conceptos de empleo en un nuevo conflicto, sin adaptarse a las nuevas condiciones enfrentadas, a pesar de las señales que entregaban los avances de las nuevas tecnologías. Las culturas militar y estratégica permanecieron preocupados de las tareas administrativas del día a día, pensando que el adversario no tenía capacidades para sorprenderlos en respuesta a su acción militar, poniéndolos en una situación difícil o, conduciéndolos a la derrota.

A su vez, Andrew Smith (2011) plantea, que la sorpresa y su respuesta exitosa constituyen un ciclo que comienza cuando ésta se produce y la fuerza sorprendida queda en desventaja al negársele el uso de algunas de sus capacidades. El ciclo continúa, cuando el sorprendido logra adaptarse a la situación, anula la

desventaja y genera las condiciones para utilizar sus capacidades. Sin embargo, eso no sucede si no se comprende, que las capacidades poseídas y las reacciones acostumbradas pueden no ser adecuadas o suficientes para el éxito en el campo de batalla. Por eso, es relevante la habilidad para aprender y responder apropiadamente a los cambios contextuales, en vez de mantenerse rígidamente amarrados a definiciones previamente establecidas. De esta manera, es posible enfrentar los desafíos que provocan cambios inesperados en el campo de batalla, donde la fuerza con mayor capacidad de adaptación tiene significativa ventaja en el resultado del conflicto. (Miller 2014:6)

Theo Farrell (2010) define adaptación como la habilidad de modificar las tácticas, las tecnologías existentes para mejorar el empleo operacional de la fuerza, capitalizando en su favor los cambios circunstanciales a través del ingenio y el buen juicio. Agrega que, las organizaciones militares se pueden adaptar de dos maneras para responder a las modificaciones en el campo de batalla o frente a los cambios tecnológicos. En primer lugar, se puede sacar provecho de las competencias disponibles para modificar las técnicas, tácticas o tecnologías existentes y, en segundo lugar, desarrollar nuevas capacidades, formas y medios de operación.

Lo expuesto se diferencia de la adaptación doctrinal, porque esta ocurre dentro de un contexto más amplio de transformación estratégica. Por lo tanto, algunas adaptaciones involucran la ciencia y tecnología, mientras otros corresponden al campo de los conceptos y diseños organizacionales. En ambos casos, la adaptabilidad descansa en la habilidad para diferenciar entre las tendencias actuales y las emergentes y anticipar su impacto.

Williamson Murray (2011), al referirse a la innovación en el ámbito militar, expresa que los factores que conducen exitosamente a ella en tiempo de paz son similares a aquellos que se aplican para la adaptación en tiempo de Guerra. Ambos casos requieren imaginación y voluntad de cambio, como también, conciencia de las posibilidades y el potencial que podría generar. Asimismo, demanda una cultura de incentivo para que las ideas y percepciones fluyan de abajo hacia arriba con la orientación del nivel superior. Por eso, es importante que los comandantes incentiven a sus estados mayores y personal subordinado a buscar nuevas rutas hacia la innovación y el cambio.

Murray aporta nuevas ideas al tema, señalando que existen diferencias substanciales en las teorías que rigen la innovación en tiempo de paz y la adaptación en tiempo de Guerra. Durante la paz el tiempo, la niebla de la guerra y la fricción del combate significan poco para la innovación. Sin embargo, las teorías organi-

zacionales y la burocracia política adquieren roles determinantes para impulsar y aportar al cambio. A su vez, durante un conflicto, los países disponen de recursos pero también de un tiempo limitado para tomar decisiones que se ven afectadas por la niebla de la guerra. Entonces, cuando se intentan cambios importantes en la doctrina, tecnología y táctica, solo disponen de una breve ventana de tiempo para adaptarse a las situaciones enfrentadas.

Siguiendo la idea de Murray, respecto de la burocracia, es importante recordar que su propósito es imponer el orden y las formas en un mundo desordenado y ambiguo. Entonces, sin un diseño coherente para promover la adaptación, para una organización será imposible aprender las lecciones y cumplir de manera efectiva los objetivos asignados. Eso evidencia, que el Sistema Burocrático de una organización es necesario para una adaptación exitosa, a pesar de que la baja velocidad con que actúa se opone a ella, porque hay mayor preocupación por la eficiencia que por la efectividad, además de mantenerse amarrado por los supuestos y percepciones presentes antes del conflicto.

Aquí adquiere relevancia la cultura estratégica, la que se ha desarrollado en tiempos de paz, porque condiciona la forma en que una Nación enfrenta la Guerra al influir de manera importante en el proceso de toma de decisiones, determinando la capacidad de innovar en tiempos de paz y de adaptarse al enfrentar un conflicto.

En el avance hacia la adaptación, las situaciones inesperadas ponen a prueba a la organización, revelando las debilidades estructurales y funcionales de ella y las preferencias culturales que se relacionan con las posibles soluciones adaptativas. Por eso, la cultura es útil para explicar por qué los militares pueden continuar actuando de manera incongruente con las circunstancias estratégicas y operacionales predominantes o implementar de manera efectiva, reformas que permiten adaptarse a las exigencias de los escenarios de combate. Jack Snyder (1977) fue el que primero que identificó la cultura estratégica a fines de los 70. Sin embargo, Joseph Collins (2000) es quién la conceptualiza, explicando que la cultura estratégica es la suma total de ideas, respuestas emocionales y patrones de comportamiento habitual de los miembros de una comunidad estratégica, adquiridas mediante la instrucción, la imitación o la interacción de sus miembros. Eso refleja sus propios imperativos funcionales y los órganos dominantes dentro de una organización.

Las organizaciones militares no solo deben materializar la adaptación y la innovación, también deben integrarla a su cultura estratégica, a fin de que sus integrantes comprendan que la adaptación es proactiva y no reactiva, asumiendo

que ella deberá ocurrir en ambientes de incertidumbre que hacen surgir la innovación. Entonces, las decisiones adoptadas y acciones realizadas generarán respuestas que serán la base que sustente nuevas decisiones, donde se destaque que cada acción realizada es una oportunidad para el aprendizaje. Por eso, los esfuerzos adaptativos no son independientes de la planificación estratégica, porque deben explotar capacidades dentro de la cultura estratégica que asegure flexibilidad y retroalimentación. Esto último es esencial en ambientes no lineales, porque el flujo de información dentro del Sistema debe permitir que surjan las señales que alerten la necesidad de adaptación.

Conclusiones

A través de lo expuesto en este capítulo, en primer lugar se analizaron desde la Teoría de la Complejidad diversos aspectos relacionados con la forma de enfrentar desafíos complejos, asunto relevante en relación a la planificación de la defensa por la cantidad de factores y variables que intervienen en dicho proceso.

Es el caso del planeamiento en los niveles político y estratégico, donde los factores y consideraciones a tener en cuenta van más allá de lo puramente militar, con dimensiones múltiples que tienen efecto en el tipo de conflicto a enfrentar y la forma de hacerlo. Para eso, las reflexiones no deben ser lineales, por lo que las visiones holísticas que contribuyan a integrar las dimensiones presentes en los problemas a resolver, sería la manera de asegurar una planificación que garantice el logro de los objetivos en el conflicto para el cual se planea. En este marco, el uso del pensamiento complejo coopera a la toma de decisiones vinculadas con la adaptación y la innovación, porque permite analizar desde perspectivas distintas un mismo asunto, asegurando resoluciones más racionales y útiles.

A continuación, se revisó la Planificación Basada en Capacidades, tomando como base la teoría creada por Paul Davis, la que entrega los motivos y alcances del porqué se adoptó dicha metodología por parte de Estados Unidos y la OTAN, y algunos aspectos de su aplicación.

Si bien es cierto, que dicha metodología obedece a la necesidad de enfrentar los problemas de Seguridad y Defensa de potencias con intereses globales, su aplicación por parte de países con realidades políticas y estratégicas distintas, es posible en la medida que se adapte a la realidad de cada uno. En general, los actuales contextos globales y regionales, muestran escenarios con amenazas múltiples y elevados niveles de incertidumbre, los que obligan a buscar soluciones viables para los diversos problemas de Seguridad y Defensa presentes en ellos.

En dicho sentido, son útiles y relevantes las preguntas que Davis señala en su libro "New Challenges for Defense Planning. Rethinking how much is enough", porque ajustadas a cada realidad particular, permiten determinar en qué medida sería necesario revisar los modelos de planificación en uso, y determinar las capacidades requeridas, para qué se necesitan y cuanto es suficiente.

Luego se analizaron las tres variables críticas que a nuestro juicio afectan la planificación de la Defensa, porque las modificaciones que cada variable tiene en un momento del tiempo, obligarán a modificarla en la medida de lo necesario.

En cuanto al interés nacional, es importante tener en cuenta, de que se trata de una variable política que genera en las naciones un orden que puede modificarse por la voluntad de quienes las lideran, con el fin de obtener y mantener poder vinculado a la supervivencia de las mismas. Sin embargo, dicha voluntad no puede estar ajena a las ideas que la sociedad comparte, ni tampoco ajena a la identidad nacional o a las prácticas que la regulan. Tampoco el Interés Nacional de un país es independiente de lo que ocurre en su entorno, porque los diversos actores del Sistema Internacional, estatales o no estatales, también tienen sus propios intereses que pueden ser convergentes o divergentes, condicionando el planeamiento de la Defensa dependiendo si se produce cooperación o conflicto.

Respecto de los escenarios que genera el contexto en que se desenvuelven los países, estos son importantes para el planeamiento de la Defensa, porque en ellos hay riesgos, amenazas y oportunidades que justifican la necesidad de planear y utilizar las capacidades estratégicas disponibles. En relación a eso, es importante tener en cuenta el papel que cumplen los escenarios en la adaptación de las capacidades militares, porque a través de su construcción futura, será posible visualizar e interpretar las señales del entorno que contribuirán a modificar esquemas obsoletos, y aquellos comportamientos y criterios de empleo que contribuirán a la protección del Interés Nacional al enfrentar un conflicto. Para los planificadores entonces, es importante que visualicen las capacidades requeridas para intervenir en aquellos escenarios que demandarían el empleo de la fuerza militar, enfocándose en los desafíos operacionales que se traducirán en las misiones que se materializarían.

La incertidumbre es parte importante de los escenarios, porque allí están presentes las amenazas que generan los eventos cuya probabilidad de ocurrencia es desconocida, produciendo situaciones inmersas en una nebulosa que cuestiona la manera tradicional de mirar y pensar las cosas. Precisamente, los conflictos actuales derivados de fenómenos de seguridad como el terrorismo, la droga y el crimen organizado, sumados a las amenazas cibernéticas y la guerra híbrida, tienen un componente de incertidumbre muy elevado. La guerra de redes que proponen Arquilla y Ronfeldt, tendría el potencial de dificultar de manera importante el planeamiento efectivo y la acción de las fuerzas militares, porque el adversario potencialmente más débil no está sujeto a las mismas reglas que los Estados. Eso invita a meditar sobre las necesidades de adaptabilidad e innovación de la Defensa en términos de planificación, desarrollo de capacidades y empleo de ellas, a fin de encontrar la solución a problemas de alta complejidad que en muchos casos deja a los Estados en situaciones difíciles de manejar.

La adaptabilidad y la innovación en la planificación, desarrollo y empleo de las capacidades estratégicas es a nuestro juicio un factor clave al momento de intervenir en un conflicto. Adaptarse e innovar, exige aplicar el pensamiento complejo, para desarrollar la habilidad de comprender la evolución del contexto, y la capacidad que permita mirar e interpretar los escenarios a partir de los fenómenos que ocurren dentro de él, para reducir las posibilidades adversarias de sorprender, de manera efectiva, la acción militar del Estado o para recuperarse y retomar la iniciativa si la sorpresa se produce. Es evidente, que lograr lo señalado no es sencillo, porque la adaptabilidad y la innovación no descansan en individuos, sino que compromete a toda la organización. En dicho sentido, la cultura de incentivo juega un papel importante porque permite que las ideas y percepciones fluyan de abajo hacia arriba con la orientación del nivel superior. Por eso, son los líderes civiles y los comandantes los responsables de incentivar a sus estamentos asesores y personal subordinado para buscar nuevos caminos hacia la innovación y el cambio.

La burocracia en la organización también es importante en el esfuerzo de adaptación e innovación, porque debe contribuir a disponer de un diseño coherente que las promueva, junto con los mecanismos que hagan posible aprender y aplicar las lecciones obtenidas de experiencias pasadas. Sin embargo, es esencial evitar que la burocracia reduzca la velocidad que la organización requiere para adaptarse e innovar a tiempo. Asimismo, la cultura estratégica de una organización es un aspecto gravitante en la adaptación e innovación, porque influye en el proceso de toma de decisiones y en la capacidad de innovar en tiempos de paz y de adaptarse al enfrentar un conflicto, porque representa la forma de pensar, la manera de responder frente a los problemas y desafíos y, el comportamiento habitual de sus miembros. De esta manera, las instituciones militares deberían integrar la adaptación y la innovación a la cultura estratégica en su estructura organizacional.

Finalmente, en una visión global de lo tratado, podemos afirmar que el planeamiento de la defensa como desafío complejo para los Estados, en sus factores y procesos descansa en las variables analizadas en este capítulo y en las capacidades de innovación y adaptabilidad de la estructura del Sistema. Sin embargo, para comprender y hacer realidad esta afirmación en los tiempos actuales, la utilización del pensamiento complejo es clave, porque si bien la naturaleza de los conflictos no ha cambiado en su esencia, sus manifestaciones y formas de enfrentamiento están en constante evolución.

Referencias Bibliográficas

Adamsky, D. (2010). *The Culture of Military Innovation: The Impact of Cultural Factors on the Revolution in Military Affairs in Russia, the US, and Israel*. Stanford, California: Stanford Security Studies.

Barberousse, P. (2008). *Fundamentos teóricos del pensamiento complejo de Edgar Morin. Revista Electrónica Educare, XII* (2), 95-113.

Burns, Jr W. y Miller, D. (2014). *Lessons in Adaptability and Preparing for Black Swan Risks from the Military and Hedge Funds*. Institute for Defense Analyses. Alexandria, Virginia.

Campos. Rodrigo (2008). *Incertidumbre y complejidad: Reflexiones acerca de los retos y dilemas de la pedagogía contemporánea. Revista Electrónica "Actualidades Investigativas en Educación"*, vol. 8, núm. 1, enero-abril, 2008, p. 0 Universidad de Costa Rica. Recuperado de: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44780102 el 10 de marzo de 2019

Collins, J. (2000). *American Military Culture in the Twenty First Century*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, International Security Program, February 2000.

Davis, P (2002). *Analitic architecture for capabilities-Based Planning, mission-system analysis and transformation*. Rand Corporation. California USA.

Davis, P. (1994). *New Challenges for Defense Planning. Rethinking how much is enough.* Rand Corporation. California USA.

Durance, P. y Godet, M. (2010). *Scenarios building: Uses and Abuses.* Technological Forecasting & Social Change 77. Recuperado de http://en.laprospective.fr/dyn/anglais/articles/scenario-building-tfsc-2010.pdf el 14 marzo 2019.

Farrell, T. (2010). *Improving in War: Military Adaptation and the British in Helmand, 2006- 2009. The Journal of Strategic Studies* 33(4).

Herrero de Castro, R. (2010). El concepto de Interés Nacional. Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4547890.pdf *el 12 de marzo de 2019*

Jordán, J. (2001). *El terrorismo y la transformación de la guerra. Consideraciones sobre la lucha global de Al-Quaida*. Recuperado de:

https://www.unav.edu/publicaciones/revistas/index.php/anuario-esp-dcho.../24154 el 11 de marzo de 2019

Kahn, H y Wiener, A. (1967). *The use of Scenarios*. Hudson Institute. Recuperado de: https://www.hudson.org/research/2214-the-use-of-scenarios el 12 de marzo de 2019.

Rojas Aravena, F. (2014*). América latina: cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales*. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, 16 (32), 203-236.*

Machado, Darío (2014). *Escenarios políticos. Para actuar en las coyunturas con pensamiento estratégico***.** CTA Ediciones.

Miller, J (2014). *Strategic Culture as the Basis for Military Adaptive Capacity: Overcoming battlefield technological surprises* CUREJ: College Undergraduate Research Electronic Journal, University of Pennsylvania. Recuperado de: http://repository.upenn.edu/curej/173 el 8 de marzo de 2019

Morin, E. (2010). *La mente bien ordenada. Los desafíos del pensamiento del nuevo milenio.* Barcelona, Editorial Seix Barral.

Murray, W. (2011). *Military Adaptation in War: With Fear of Change*. New York: Cambridge University Press.

Oro, L. (2013). *El concepto de realismo político.* Santiago: RIL Editores-Centro de análisis e Investigación Política.

Rihani, S. (2002). *Complex Systems Theory and Development Practice: Understanding Non- Linear Realities*. London; New York: Zed Books, 80-105.

Salas, A. (2016). *Los estudios de Seguridad y Defensa y el pensamiento complejo.* Recuperado de https://www.anepe.cl/category/opinion/page/7/ el 19 de marzo de 2019

Sciurana, E. (2007). *Introducción al pensamiento complejo de Edgar Morin*. Guadalajara, México, Editorial Universitaria.

Silva, G. (2008). *La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario*. *Prolegómenos. Derechos y Valores, XI (22), 29-43.*

Smith, A. (2011). *Improvised Explosive Devices in Iraq, 2003-09: A Case of Operational Surprise and Institutional Response*. Letort Paper. U.S. Army War College, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute.

Snyder, J. (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*. Santa Monica, CA: RAND Project Air Force.

ESCENARIOS EN COLOMBIA DE LA GUERRA HÍBRIDA [1]

SCENARIOS IN COLOMBIA OF THE HYBRID WAR

Carlos Alberto Ardila Castro [2]
Jessica Andrea Rodríguez Gómez[3]
Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"
Escuela Superior de Guerra
República de Colombia

1 Capítulo de libro de reflexión resultado de investigación en cooperación de los proyecto de investigación "Nuevas amenazas en el siglo XXI: Fronteras y Derechos Humanos", que hace parte de la línea de investigación: "Políticas y modelos de seguridad y defensa", del grupo de investigación "Centro de Gravedad", reconocido y categorizado en (A) por COLCIENCIAS, registrado con el código COL0104976 vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales -CESDN-,y construcción de paz por medio de la memoria histórica", que hace parte del grupo de investigación "Memoria Histórica, construcción de paz, Derechos Humanos, DICA y Justica", reconocido y categorizado en (B) por COLCIENCIAS con el código COL0141423 vinculado al Centro de Investigación en Memoria Histórica Militar(CIMHM), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia.

2 Estudiante de Doctorado en Educación en la "Universidad Internacional Iberoamericana", México. Magister en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia. Investigador Asociado de COLCIENCIAS. Jefe de Investigación de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Docente Investigador y Líder del grupo de investigación "Centro de Gravedad" de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". Contacto: carlosardilacastro@gmail.com. Código ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8774-617

3 Internacionalista con énfasis en "Seguridad" de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Magíster en Estrategia y Geopolítica, Investigadora del Centro de Memoria Histórica Militar de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Contacto: andrearodriguezgomez92@gmail.com y/o rodriguezgj@esdegue.mil.co

Resumen

El objetivo del presente capitulo, es dar una mirada crítica sobre los conceptos y teorías que podría explicar la existencia de un escenario de Guerra Híbrida en Colombia; de igual forma, analizar los factores que incidieron en el conflicto interno colombiano, para asegurar dicha hipótesis. Para tal fin, se hará una aproximación conceptual a la guerra híbrida, siguiendo con los conflictos asimétricos para finalizar con el concepto de convergencia, todos ellos, pretendiendo explicar las características de la situación vivida en nuestro país los últimos 55 años, y como la sociedad y las Fuerzas Armadas lograron mejorar medios, fines y modos para lograr concretar una estrategia que lograra la victoria militar en un escenario hibrido.

Palabras clave*:*
Guerra Hibrida, asimetría, convergencia.

Abstract

The objective of this chapter is to give a critical view of the concepts and theories that could explain the existence of a scenario of a hybrid war in Colombia, as well as to analyze the factors that influenced the Colombian internal conflict to ensure this hypothesis. To this end, a conceptual approach to hybrid warfare will be made, continuing with asymmetric conflicts to end with the concept of convergence, all of them trying to explain the characteristics of the situation experienced in our country over the last 55 years, and how society and Armed Forces managed to refine means, ends and ways to achieve a strategy that achieved military victory in a hybrid scenario.

Keywords*:*
Hybrid War, asymmetry, convergence.

Introducción

El concepto de *Guerra* compuesta, fue definido por el historiador Thomas M. Huber (1996), para explicar el empleo simultáneo de fuerzas regulares e irregulares que mantenían, como característica general, estar un mismo mando y dirección estratégica; además, de mantener una cierta coordinación a nivel táctico y operacional. De esta forma, mientras el elemento irregular emplea tácticas de guerrilla para obligar al oponente a dispersar sus fuerzas, el componente regular combate, de forma convencional, para obligar al adversario a concentrarlas. Es precisamente este juego entre concentración y dispersión el elemento definidor de la guerra compuesta, un estilo de lucha que, según Huber, ha sido empleado en numerosas ocasiones a lo largo de la historia, para reducir la efectividad de los ejércitos regulares en el campo de batalla.

El concepto de *Guerra Complejo-Irregular,* fue acuñado en el año 2006 por el Teniente Coronel del Cuerpo de Marines Frank G. Hoffman –promotor y máximo paladín del conflicto híbrido, para definir este estilo de lucha irregular más complejo, heterogéneo, globalizado, potencialmente peligroso y orientado a explotar las vulnerabilidades inherentes de las sociedades avanzadas.

Una guerra irregular de creciente complejidad, magnitud, alcance y peligrosidad, junto con una nueva concepción operativa fundamentada en el empleo integrado de fuerzas regulares e irregulares, sentarían las bases de la guerra híbrida. Concebida ésta, como una sofisticada forma de lucha característica de la Era de la Información que, fundamentada en las posibilidades que brinda la globalización y el libre acceso a las tecnologías avanzadas, se distingue por la combinación, en todos los niveles y fases de la operación, de acciones convencionales e irregulares, mezcladas con actos terroristas, propaganda y manteniendo conexiones con el crimen organizado (Mattis & Hoffman, 2005).

De forma más específica, según la definición más consolidada de Frank G. Hoffman, la guerra híbrida consiste en:

> […] una amenaza que, susceptible de ser utilizada tanto por estados como por actores no-estatales, aprovecha toda la gama de modos y estilos de lucha disponibles. Éstos pueden incluir formas convencionales, tácticas y orgánicas irregulares, actos terroristas fundamentados en el uso de la violencia y la coerción de forma indiscriminada e incluso actos criminales. (2007, p. 8)

Guerra Híbrida

La *Guerra Hí*brida es uno de los numerosos conceptos barajados hoy en día por la comunidad de defensa internacional, para definir las "Nuevas Guerras" del siglo XXI. Concebida para advertir una tipología de conflicto que parece integrar el empleo de medios convencionales e irregulares. La guerra híbrida está recibiendo una gran atención, a pesar de las controversias que genera en materia del respeto a los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Conflictos Armados y, en general, el modo y medios en que se emplea la fuerza a través de sus estrategias.

El presente artículo, aborda el concepto de amenaza híbrida, estudia su configuración teórica, identifica sus características fundamentales y evalúa su utilidad práctica.

Inicialmente, para definir estas nuevas guerras se barajaron los tradicionales términos de guerra irregular y conflicto asimétrico, dos términos consolidados en la jerga especializada y que continúan siendo utilizados por el grueso de los estrategas para definir estos conflictos que escapan a la lógica convencional, regular y simétrica. Estas características, hacen que las nuevas guerras del siglo XXI sean formalmente muy distintas de los conflictos más representativos de la Época Moderna y Contemporánea, en los que unos ejércitos regulares, pertenecientes a un Estado-Nación, combatían de manera convencional y simétrica en frentes claramente definidos, con medios tecnológicamente avanzados para la época y sometidos a los usos y costumbres de la guerra comúnmente aceptados por los contendientes (Hanson, 2000).

Por tanto, no es extraño imaginar que cualquier adversario, tanto convencional como irregular, intentará aprovechar las oportunidades que les brinda el mundo moderno para explotar sus capacidades estratégicas y armamentistas (Colom, 2010). Las lagunas y enormes limitaciones del estilo occidentalizado de combatir, fundamentado éste, en la supremacía tecnológica, doctrinal, organizativa, logística y táctica de sus fuerzas armadas; además, en el marco del estricto cumplimiento de las leyes y costumbres de la guerra, todo con el fin de lograr victorias rápidas, decisivas, contundentes y sin apenas daños colaterales (Gray, 2006; Colom, 2008). En consecuencia, ante la imposibilidad de concentrar una fuerza convencional capaz de medirse con los ejércitos regulares avanzados, el enemigo se dispersa a la vez que hostiga al adversario regular con ataques limitados, emboscadas y acciones terroristas. Ante la dificultad de atacar en grupo, lo hace en solitario o en pequeñas unidades independientes organizadas en red a modo de enjambres (Arquilla & Rondfeldt, 2000).

La incapacidad de batir al enemigo en terreno abierto, lo hace en pueblos y ciudades, junglas o montañas. Ante la dificultad para dominar el territorio, se confunde con la población buscando la seguridad, el alimento y la cobertura que ésta le proporciona. Ante la dificultad por concentrar potencia de fuego y precisión de forma permanente, intenta utilizarla en lugares y momentos concretos contra unidades dispersas o población civil, actuando con total indiferencia respecto a los usos y costumbres de la guerra técnica-convencional. Los nuevos actores buscan que sus acciones tengan los mayores efectos estratégicos posibles, mediante una adecuada explotación informativa de sus actos. No obstante, estas formas de actuación difícilmente pueden calificarse como novedosas o considerarse como una respuesta específica al estilo occidentalizado de combatir (Fatjó & Colom, 2008).

Guerra asimétrica

Para poder establecer una base conceptual dentro de la literatura militar, es necesario identificar el significado de la Guerra Asimétrica, este servirá como punto de partida para reflexionar sobre los cambios dentro del marco del problema de investigación ya establecido, a través del contexto, tiempo y espacio en el cual se desarrollan.

Debido a la polaridad existente en el mundo y, en términos generales, la considerable brecha tecnológica existente entre los beligerantes, que cada vez es más grande, el desequilibrio de la capacidad militar de las partes contendientes se ha convertido en un rasgo característico de los conflictos armados contemporáneos. Si se agrega a ello la creciente participación de entidades no estatales, la disparidad entre los actores beligerantes y los múltiples conflictos armados contemporáneos, se afirmar que estructuralmente la guerra presenta una característica de no simetría.

Herfried Mükler (2005), plantea que las nuevas guerras se mantienen mediante una mezcla de ansias de poder, convicciones ideológicas, contraposiciones políticas, así como el sentimiento de codicia y corrupción. Frecuentemente se emprenden por objetivos y fines que son reconocibles. Esta mezcla de motivos hace difícil dar fin a los conflictos armados y establecer una situación de paz estable (Münkler, 2005, p. 9).

Por otro lado, se presenta una desestatalización de la guerra, con la creciente aparición de actores no estatales o paraestatales, que impulsan la comercialización de la violencia bélica, lo que hace difusa la distinción del uso de la fuerza y

la actividad económica. La pérdida del monopolio de la violencia por parte del Estado es la característica principal de las nuevas guerras. Los grupos insurgentes los hacen en coalición con empresarios de la guerra, privados que se han puesto a disposición de los beligerantes, en parte por motivos ideológicos, pero principalmente para dedicarse a los actos delincuenciales lucrativos, tales como el robo, el narcotráfico y el secuestro (Münkler, 2005, p. 22).

Por tanto, los señores de la guerra, así llamados, se encuentran donde la sociedad civil ha dejado de recibir protección del Estado y las economías mercantiles no violentas, se asocian con la obtención a la fuerza de bienes y servicios. Estos personajes usan la violencia como medio para la regularización de los mercados y la transformación de la violencia en mercancía y/o servicio.

La desigualdad significativa de armamentos, es decir, la distribución desigual de la fuerza militar y de la capacidad tecnológica en un conflicto dado, parece alentar a los adversarios a recurrir a medios y métodos de guerra que socavan e infringen a veces, de modo flagrante, normas del Derecho Internacional Humanitario -DIH- aceptadas desde hace mucho tiempo (Gelss, 2006).

Conforme al concepto clásico de la guerra simétrica, en un principio se aceptaba que la estructura de los conflictos podía pasar de la simetría a la asimetría, porque, cuando un conflicto se acercaba a su fin y uno de los beligerantes llevaba la mejor parte, el equilibrio militar inicial había dejado de existir. Posteriormente, durante la Conferencia Diplomática en la que se aprobó el Protocolo adicional, los Estados participantes no sólo reconocieron la persistencia de importantes disparidades en la capacidad militar, sino que también aceptaron que la disparidad fáctica entre los adversarios puede incluso generar diferentes obligaciones en materia de derecho humanitario (Münkler, 2005).

La guerra asimétrica se presenta como la innovación característica de la mayoría de los conflictos del sistema internacional posterior a la Guerra Fría (1947-1991), incrementados por el sistema internacional antiterrorista posterior al 11 de septiembre. Sin embargo, durante más de veinte años, la construcción del concepto de guerra asimétrica planteó la confrontación desde la óptica del actor débil e irregular. La evolución teórica reciente plantea también la posibilidad que los Estados conduzcan y exploten las posibilidades que brindan las confrontaciones asimétricas, con la condición fundamental de un apoyo logístico superior. En otras palabras, es la logística para la asimetría la que permite que los Estados desplieguen la triada fundamental para la guerra asimétrica, a saber, "[…] la conjunción

de las Fuerzas Especiales, la inteligencia y el poder aéreo" (Sánchez, Montero, Ardila & Cabrera, 2011).

La guerra asimétrica se establece dentro de la *Cuarta Generación de las Guerras*, se desarrolla la guerra de cuarta generación o asimétrica, la cual inyecta cambios significativos a las confrontaciones de este tipo, es por ello por lo que, es la llamada a prevalecer en el marco de guerras internacionales y no internacionales que se llevaron a cabo a finales del siglo XX y que se presentan en el Siglo XXI. Al respecto, Palma (2009) afirma:

> Como concepto, la guerra de cuarta generación (4GW) fue planteado con este nombre por primera vez en 1989, por el historiador William Lind en un documento llamado, "El Rostro Cambiante de la Guerra: Hacia la Cuarta Generación", publicado en el "Military Review" y en el "Marine Corps Gazzete". En este artículo, que sirvió de precursor al análisis de lo que serían las nuevas guerras que Estados Unidos debería enfrentar en un medio ambiente internacional complejo, con fronteras cada vez más difusas y globalizadas. (pág. 8).

Es cierto, que el aspecto cultural de la población inmersa en el conflicto es importante pero no es el único para tener en cuenta, ya que, existen otros aspectos significativos de la guerra de cuarta generación o asimétrica que la hacen única en su desarrollo.

La asimetría de la guerra se supera en la estrategia del terrorismo, ya que en este no se dirige indirectamente contra la voluntad de resistir de una población, esta ataca directamente, mediante el pánico que provocan los ataques terroristas. Los terroristas aprovechan deliberadamente los efectos que genera la amplificación mediática de sus acciones violentas.

Verstrynge (2007), ha delimitado la guerra de cuarta generación o asimétrica basado en el cumplimiento de los criterios en el conflicto (estos se desarrollaran a lo largo del trabajo y se articularan a la realidad del problema anteriormente expuesto y así lograr un mejor entendimiento de los mismos), los elementos encontrados en la literatura militar, establecen las características de un conflicto o guerra de cuarta generación, mutando de manera importante en lo que respectan las generaciones que anteceden a la presente, y tomando objetivos militares flexibles que coadyuvan al actuar operativo de las fuerzas en conflicto.

Es por tales características, que se evidencia la disparidad en lo que tiene que ver con las partes en conflicto. Otra de las calificaciones que se le ha dado dentro de la literatura militar al enemigo asimétrico en palabras de Pintado es aquel que "No da la cara ni pelea limpio" (Pintado, 2014), esto con el fin de establecer una claridad más académica al enemigo que no actúa de manera regular en contra de una fuerza militar instituida por un Estado.

La victoria de un actor en una guerra asimétrica no solo depende de las capacidades militares, es esencial generar cambios en las condiciones de combate, y modificar las medidas operacionales, teniendo en cuenta las doctrinas, los factores culturales o sociales y los factores mediáticos (Arreguin, 2005). A saber:

> […] los escenarios de las guerras asimétricas se configuran a partir de la participación de un actor fuerte, que se caracteriza por una capacidad física relevante en términos de posesión de material bélico y del número de soldados a disposición del conflicto, y por un actor débil, quien busca negar esas capacidades por medio del empleo de métodos impredecibles, cuyo objetivo es generar un alto impacto derivado de la sorpresa y de la limitación en el margen de respuesta que tiene el actor fuerte frente a dichas condiciones. Teniendo en cuenta esto, los actores débiles pueden estar representados tanto por agentes no estatales como por Estados con una reducida estatura estratégica. (Ardila y Pinedo, 2014, Párr. 14)

Bühlman (2009), en su texto *Asymetric Strategies,* plantea como debe ser el diseño y ejecución de las estrategias en los escenarios de guerra asimétrica, según este autor en el aprovechamiento de asimetrías físicas, conceptuales, ontológicas y de voluntad, estas entendidas de la siguiente manera (Bühlman, 2009).

Las asimetrías físicas, se determinan por las diferencias que los actores tienen en cuanto a recursos y capacidades, las conceptuales, escenario en el cual los métodos de lucha diferentes, las estrategias directas o indirectas, se establecen a partir de un desbalance doctrinal (Bühlman, 2009).

Las asimetrías ontológicas, aluden a las diferencias entre valores políticos y términos culturales, y finalmente las asimetrías de voluntad, cuyas se refieren a la motivación de los actores involucrados y al análisis que estos tienen en cuenta en relación con el costo y/o beneficio que implica involucrarse en un conflicto (Bühlman, 2009).

En este mismo sentido, Grautoff hace una reflexión de los conflictos de las tres últimas décadas y la desigualdad de los oponentes, así:

> Los conflictos de las tres últimas décadas se han caracterizado por la desigualdad de los oponentes y la balanza de las victorias, se inclina a favor de los agentes con menor poder de combate regular; lo que indica que un mayor poder de fuego de las fuerzas militares de un Estado, no determina que será ganador de una contienda; esta forma de combate favorece al débil se debe al avance de la tecnología y al poder que poseen los medios de comunicación sobre la opinión pública. La democracia no permite a una fuerza regular actuar de la misma forma que el adversario el cual es irregular y no se somete al poder político que exige la democracia; esto va en detrimento del estamento regular. (Grautoff, 2007, p. 133)

Otra particularidad presente dentro de esta generación, en aras de conformar una caracterización que abarque algunos de los elementos más sobresalientes e importantes que sustenten una base para la aproximación a una noción de guerra asimétrica, es la tecnología, ya que, la evolución de nuevos conocimientos en este aspecto da un campo de acción novedoso para el conflicto o la guerra.

Así como lo plantea Herfreid Münkler (2005), en un territorio donde se presenta una división ideológica, el estallido de la guerra abierta, lleva a la ruptura total de las líneas ideológicas, convirtiéndose estas en enemigas, esto no significa que las diferencias de pensamiento entre grupos sea la causa del conflicto, pero hacen que este sea más agudo.

Autores como Minoletti hablan de la guerra de la información, indicando la necesidad de tener como objetivo en una confrontación, el desestabilizar los sistemas de su oponente, para obtener una ventaja en el conflicto que se libra, en los siguientes términos "La guerra de la información son acciones llevadas a cabo para el logro de la superioridad de la información, afectando la información, los procesos basados en la información y los sistemas de información propios" (Minoletti, 1996).

Convergencia

La convergencia consiste en la aproximación entre actores del crimen organizado y actores terroristas o políticos y, bajo la interpretación de Moisés Naím, es

importante resaltar el accionar de las redes del crimen transnacionales. Igualmente, el autor alerta que las organizaciones criminales no buscan acabar con el Estado –a diferencia de las organizaciones subversivas- sino infiltrarlo para desarrollar sus actividades ilícitas.

Este fenómeno afecta a los intereses del Estado en el sistema internacional contemporáneo, el conjunto de Grupos Armados Organizados -GAO- y actores criminales, es reconocido como una fuerza armada irregular, caracterizada por el empleo de una estrategia de guerra de guerrillas, así como por la ejecución recurrente de actos terroristas y negocios ilegales (Jiménez, Acosta & Múnera, 2017). Los actores han basado sus planes de operación en un principio de organización descentralizado, lo que facilita la movilidad de pequeños grupos de unidades tácticas de combate (Ardila, 2015, p. 316).

En la convergencia los actores terroristas que tienen aspiraciones políticas y amenazan la seguridad del Estado-Nación al querer transformarlo mediante acciones violentas para instaurar un nuevo orden, se unen con bandas de crimen organizado que tienen aspiraciones económicas y debilitan al Estado mediante la corrupción para penetrarlo y cooptarlo. Las acciones de infiltración del crimen organizado dentro del Estado generan que este se convierta en un Estado fallido. Un Estado fallido es una organización que ha sido permeada por organizaciones criminales y, por lo tanto, actúa por el bien de las organizaciones criminales y no de la población (Jiménez & Acosta, 2018).

Este fenómeno representa amenazas tanto tradicionales como nuevas amenazas, durante mucho tiempo ha existido la hipótesis sobre la existencia de vínculos entre terrorismo y crimen organizado en el hemisferio, lo cual causa afectaciones mayores en cada uno de los Estados Americanos y entre los mismos, ya que el crecimiento de las redes de crimen y terrorismo trasnacionales, generan mayor afectación para el desarrollo de las relaciones entre los gobiernos de cada país.

La convergencia trae consigo riesgos sociales y riesgos económicos para la estabilidad de los intereses de los Estados Latinoamericanos, el narcotráfico, la extorsión y secuestro, el contrabando, el tráfico de armas y migrantes, y la explotación ilícita de minerales, son algunas de las amenazas transfronterizas a las cuales se ven enfrentados los países de la región.

Escenario hibrido en Colombia

La convergencia entre actores ilegales y actores políticos colombianos ha marcado la configuración de la funcionalidad del Estado. Para la década de 1950, académicos empezaron a hablar de un "colapso parcial del Estado", "revolución social frustrada" y una rebelión campesina frustrada. La diversidad entre las referencias que le otorgaban al Estado colombiano se referían los intereses norteamericanos por analizar el conflicto armado interno como un fenómeno que surgió por el contraste entre la modernidad y la tradición.

La evolución del conflicto armado en cuanto a las transformaciones territoriales y el aumento del mando de grupos armados en espacios vacíos del territorio colombiano. La relación que surgió entre el narcotráfico y la violencia llevó a otros académicos a plantear las nuevas guerras como el vínculo entre la codicia humana y la ideología política.

La revista *Foreign Policy Review,* en el año 2005 Colombia estuvo en el décimo cuarto lugar de las naciones en evidente riesgo de colapsar. Durante los años posteriores, el país fue descendiendo de puesto, demostrando que el fortalecimiento del control militar del territorio y la consolidación del aparato militar estaban dando resultados y le estaban devolviendo algo de estabilidad al conflicto armado interno, despojando del control territorial a los grupos guerrilleros (Amburn, 2009).

La pérdida de control del territorio, la criminalización, el traslado de las lealtades de la población a líderes guerrilleros que tenían una fuerte presencia en ciertos territorios del país, el desplazamiento forzado y la degradación ecológica, fueron algunos de los indicadores que apuntaron a Colombia como un Estado con riesgo de colapsar.

Los problemas de fragmentación son efectos de carácter posmoderno, Mann (2005) indica que uno de los principales problemas de los gobiernos es la falta de un fuerte sistema democrático, ya que esta no representa los intereses de los ciudadanos, esto genera una falta de poder estatal que no logra penetrar la totalidad del territorio, el aparato militar y policial en el caso de Colombia se vio socavado por la violencia, a la cual el poder ejecutivo no respondió de manera adecuada y a tiempo.

En este sentido, en Colombia el problema que ha conducido al conflicto es la estrategia desarrollada por grupos insurgentes con el fin de tomar el poder e instaurar un estado de acuerdo con su modelo marxista socialista, situación que se ha

incrementado la violencia en razón al incremento del narcotráfico, una dinámica económica ilegal de la modernidad.

La violación los Derechos Humanos que se realizó de manera encubierta por los grupos insurgentes como el Ejército de Liberación Nacional -Eln-, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Farc-, y grupos de autodefensa como las Autodefensa Unidas de Colombia -Auc-, puso al país en riesgo, a pesar de que se había logrado proveer los servicios públicos de educación y salud en gran parte de la población, como menciona Kline (2001). No obstante, este autor expresa que la debilidad del Estado no se puede identificar como un colapso o fracaso, pero la democratización política nunca ha sido pacífica y esto también ha logrado intensificar el conflicto armado interno (Jiménez, Acosta & Múnera, 2017).

Por un lado, las autodefensas consolidaron una sólida estructura de poder local, regional y nacional por medio de influencias políticas, las cuales frenaron el crecimiento de las guerrillas, que permanecían presentes a nivel local. Por otra parte, el narcotráfico logró desbordar el conflicto armado interno y transformó los propósitos iniciales de los grupos armados (Moreno, 2006).

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) logró mantener el equilibrio entre los líderes regionales y el sector político, asemejándose a lo que Charles Tilly (1992) categorizó como el "dominio indirecto del Estado", y sostener el estilo diferenciado de relación de las regiones con las instituciones del Estado.

Por otro lado, los gobiernos presidenciales hasta finales de la década de 1990 habían dejado a un lado el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, esta tarea solo se puso en marcha con el incremento de la amenaza guerrillera y el auge del narcotráfico.

Gibson (2006), expone que para Colombia la democratización de la vida política de las unidades subnacionales no puede ser producto exclusivo de las presiones del orden local, ya que estas deben estar ligadas a la acción política de orden nacional, ya sea por las alianzas entre partidos democratizantes con aliados políticos, sea por la intervención directa del Estado central para debilitar o remover a las elites autoritarias, aprovechando las oportunidades de la inestabilidad social. Lo anterior evidencia la estrategia impulsada por las bases político-ideológicas de los grupos insurgentes, pues la guerra no solo involucraba el enfrentamiento armado sino también otras formas de lucha no tradicionales.

La inestabilidad política no solo se presenta en la esfera gubernamental, los actores armados que tienen una aparente ideología y politización fuerte la cual

buscaba el botín económico por medio de conductas delictivas, esto degrada la construcción del Estado en territorios que trataban de mantener un orden social.

La violencia en Colombia está ligada a la ineficiencia de los procesos de integración territorial y la articulación entre regiones, ya que el conflicto polarizó, fragmento y deterioró la unidad nacional en todos los niveles de poder. Las regiones con mayor intensidad del conflicto armado se caracterizaron por evidenciar problemas de unidad que les impedía integrarse de manera eficiente a la región, siendo zonas marginales a causa del mismo conflicto que impedía la cohesión de la institucionalidad y presencia (Borrero, 2018).

El concepto de "captura de Estado" se ha visto presente en gobiernos que hacen notar sus acciones por beneficio de intereses particulares. Acción a la cual las guerrillas han hecho contrapeso, ya que en el intento de crear un "contra-Estado" en la región hacen presencia en las regiones mediante el ofrecimiento de servicios ilegales que aporrasen bienestar social. La proliferación de economías ilegales como el cultivo de hoja de coca, la minería ilegal y el contrabando son algunos ejemplos (Salcedo-Albarán E., León-Beltrán & Guerrero, 2008).

Las Farc en su intento de llegar al poder y legitimase como organización, intervenían en la configuración regional mediante la construcción de vías y escuelas financiadas por dineros que eran producto de la ilegalidad al mismo tiempo que promovían las movilizaciones sociales contra el Estado. Se trataba de una lucha psicosocial que buscaba la transformación de la realidad mediante la construcción de un enemigo común como estrategia psicológica.

La pobreza generada por las economías ilegales y fomentadas por los grupos insurgentes en sus áreas de influencia, alimentaron durante años el conflicto. Así las cosas, el Estado legítimamente hablando se deterioraba, siendo capturado por los grupos en disputa a nivel nacional y regional, lo que lo lleva sofocar su accionar y misión primordial en materia de defensa de las personas y las comunidades (Galindo, Restrepo & Sánchez, 2009).

Para Galindo, Restrepo & Sánchez (2009) desde la época colonial la tierra fue el principal motivo de disputa, un paradigma discursivo el cual consistía en la concentración del poder económico, argumentando que el control de las instituciones políticas y económicas generaban un escenario de exclusión.

Es así, como el conflicto violento ha sido causa de pobreza en la medida en que produce destrucción y odio. La pobreza es, a su vez, causa del conflicto en la medida en que aumenta la probabilidad de que los individuos se vean envueltos en actividades criminales, cuestionen las instituciones y, en eventualmente esce-

nario, hagan parte de grupos al margen de la ley como una estrategia de manipulación cultural.

Los conflictos no internacionales, como el conflicto armado colombiano, afectan el desarrollo de los Estados. Así mismo, incrementan sustancialmente la ingobernabilidad e inestabilidad. Por lo anterior, resulta válido afirmar el círculo virtuoso entre la seguridad y el desarrollo, pues la estabilidad exige condiciones que posibilitan el proceso social y económico. En Colombia, la estrategia de polarización y ruptura del orden interno fue utilizada por la guerrilla y los paramilitares que, por medio de la violencia, intentaron consolidar un control local. La potencial reforma institucional que buscaría resolver el conflicto terminó generando recursos y oportunidades para dinamizarlo (Galindo, Restrepo & Sánchez, 2009).

Por otro lado, en el texto *"Los arduos dilemas de la democracia en Colombia",* Restrepo (2005), afirma que todo régimen democrático y, en particular el colombiano, se encontró acondicionado por su sistema político y enfrentó graves dificultades para hacer frente al escenario de inestabilidad. Los cambios, la dispersión y las contradicciones en el poder estatal se ven enfrentados a la concentración del poder y la coherencia estratégica de un ejército irregular como el de las Farc.

La legitimidad del Estado no se confronta principalmente con una aspiración guerrillera a su propia legitimidad, sino como su poder financiero y militar, obtenido de fuentes ilegales y criminales (Restrepo, 2005).

En el desarrollo del conflicto armado el Estado colombiano ha desarrollado una serie de estrategias tanto políticas, económicas y sociales. Para Juan Ugarriza y Nathalie Pabón (2017), el estado se esforzó por mantener el control estatal regiones que fueron afectadas no solo por la acción de comunistas, sino que habían sido territorios antiguos bandoleros. Con una estrategia de lucha frontal, el Estado buscaba dar una solución integral. (Ugarriza & Pabón, 2017).

Esta estrategia del Estado toma como referencias las lecciones aprendidas por los oficiales que participaron en la Guerra de Corea (1950-1953), el cual es transmitido a todos los estamentos del gobierno y sirve de base conceptual para la transformación iniciada en la década del 60 del siglo XX (Pizarro, 2018). Dicho modelo utilizaba la también las experiencias de los británicos en Malasia entre los años 1940 y 1960, donde se enfatizaba que no solamente era el accionar militar sino la acción del Estado mejorando las condiciones de vida de las poblaciones, la que lograba alejarlos de la influencia de los actores insurgentes (Stubbs, 2008)

Otro ejemplo de una estrategia estatal armonizada con un aliado estratégico dentro del Sistema Internacional, fue lo lograda por los gobiernos de los presiden-

tes Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos (2010-2018), quienes generaron los escenarios que permitieran un balance estratégico favorable frente a la insurgencia, que hicieron desistir de la toma del poder a las Farc y llevarlos a un escenario de negociación (Mark, 2008).

Se destaca que bajo una concepción de paz maximalista una sociedad justa y democrática, la equidad y la democracia son siempre perfectibles. No obstante, ninguna sociedad alcanza jamás una perfecta equidad y democracia, y es posible demarcar (Restrepo, 2005). Esto evidencia que los desafíos del mundo moderno son cada vez más exigentes, pues los actores irregulares aprovechan las brechas para generar escenarios de inestabilidad.

Para finalizar, cabe resaltar que el conflicto armado se ha convertido en uno de los factores que más acrecienta la destrucción del aparato productivo de la economía nacional. Por una parte, la guerra afecta en gran manera a la economía y ello incrementa el desempleo, y por otra, absorbe los recursos del Estado, con lo cual recorta su capacidad de adelantar reformas y realizar inversión social.

Reflexión

Para Colombia es importante resaltar que, una vez firmado el Acuerdo Final de Paz con uno de los grupos insurgentes más antigua del continente, el país tiene un sinnúmero de posibilidades para su desarrollo. Si bien la firma del acuerdo de paz no representa la ausencia de conflicto armado, se resalta que es una contribución que permite aumentar el escenario de seguridad en el país y la región, además de ser un golpe en contra de la moral subversiva.

Por otra parte, representa una oportunidad de cambio de sociedad colombiana, un espacio para que la parte política de la nación opte por enfocar los esfuerzos en la solución a las diferentes problemáticas sociales, así como también en repensarse el país que esté dispuesto a posicionarse como potencial líder regional en materia de seguridad y defensa, así como en los temas estratégicos como por su biodiversidad, agricultura y la defensa del territorio.

A partir de esto, la nación se transforma no solo nacionalmente sino internacionalmente, considerando el mundo globalizado en el que vivimos hoy en día y los desafíos que plantea con el fin de buscar un mejor desarrollo nacional que genere prosperidad al país.

En este sentido se considera que Colombia debe enfocar la mayor parte de sus esfuerzos económicos, sociales y políticos en lo que se considera la zona sur del país (comprendida por los departamentos del Huila, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta, Vaupés y Amazonas) ya que es en esta zona en la que se encuentran una amplia cantidad de recursos naturales y de importancia estratégica para la nación, teniendo en cuenta los éxitos generados contra la guerra hibrida y la convergencia criminal.

Por último, se mantiene en la política de Seguridad de Colombia como objetivo "Garantizar la soberanía del territorio nacional", a lo largo de este plantea la obligación del Estado para contrarrestar amenazas externas o internas que atenten contra la soberanía e integridad del territorio nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2019). Por lo tanto, las Fuerzas Militares sieguen manteniendo la obligación constitucional de protegerlos, reconociendo que las guerrillas alcanzaron más del 15% de la población, su área de influencia se acercó a los 60 millones de hectáreas, esto evidencia que el Estado colombiano el desafío de fortalecer el con-

trol territorial, sin la posibilidad de dejar espacios vacíos a merced de los grupos armados (Duarte & Betancourt, 2017).

Los "espacios vacíos" fueron objeto de la Guerra Hibrida pues la explotación de los recursos naturales, económicos y humanos, por parte del conjunto de actores armados ilegales se diversificaron a partir de la década de 1990, estableciendo regímenes extorsivos sobre las multinacionales del petróleo en departamentos como Huila, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta, Vaupés y Amazonas, estos buscaron controlar las rentas provenientes de la minería ilegal a lo largo del Pacífico y la cordillera occidental (Aguilera, 2014). Bajo los planteamientos de Herfied Münkler, se trata de evitar que nuevos actores los Estados remplacen la legitimidad, desarticular todos los objetivos políticos y motivaciones delictivas para generar inestabilidad en los intereses del país.

El reto, es la consolidación de una estrategia para la dilatación del conflicto armado, así como el sincretismo entre sus estrategias de crecimiento político con un sector importante de los movimientos sociales. Estrategia efectiva contra las Farc, quienes han renunciado al modelo de la guerra prolongada y a las rentas que resultaban de ella. Ahora bien, surge el interrogante sobre el futuro de los territorios bajo su influencia, dada la incapacidad del Estado para llenar el vacío de poder. A lo anterior, se pueden observar dos tendencias: a) La emergencia de disidencias regionales de las Farc preocupados por mantener el control sobre sus negocios ilícitos; y b) El movimiento de otros actores armados para cooptar el territorio y la economía que las Farc administraban.

Lo anterior demuestra que, a lo largo de la historia, Colombia ha presenciado la continua mutación del conflicto, como un parasito que es totalmente adaptable a los cambios del escenario, es hibrido y adaptativo. El país se sigue enfrentando a amenazas que tienen como objetivo el dominio territorial expresado en la captura de los poderes locales, y la generación y producción de mercancías ilícitas. Los actores se especializan en controlar los espacios rurales para asegurar el transito ilícito en donde la especialización y regionalización de estas economías ha producido la fragmentación de los corredores de los 90s y que actualmente parecen conformarse nuevos corredores, cuya escala ya no es local ni longitudinal sino meso-regional.

Referencias Bibliográficas

Amburn, B. (2009). The Failed States Index 2005. *Foreign Policy Review*.

Ardila, C. (2015). *La frontera invisible entre la seguridad interior y exterior en Colombia. En S. A. Sousa, La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Ardila, C., & Pinedo, C. (2014). Reflexiones sobre la Guerra de Cuarta Generación, una visión desde los actores sus recursos de poder en términos tradicionales. *Revista Científica de la Escuela de Postgrados de la Fuerza Área colombiana*, 79-87.

Arquilla, J. & Rondfeldt, D. (2000). S*warming & the Future of Conflict: Santa Monica*. CA: RAND Corporation.

Arreguin, I. (2005). *How the weak win wars*. New York: Cambrigue University.

Borrero, A. (2018). Antecedentes de la violencia contemporánea en Colombia: factores generadores de violencia en Colombia. En Ardila, C., & Jiménez, J. *Convergencia de Conceptos: Enfoques Sinérgicos en Relación a las Amenazas a la Seguridad del Estado Colombiano.* Bogotá D.C.: Ediciones Escuela Superior de Guerra.

Bühlman, C. (2009). Asymmetric Strategies. *Military Power Revue der Schweizer Armee*.

Colom, G. (2011a). Los límites del paradigma estratégico israelí. *UNISCI Discussion Papers, 26*, 59-73.

Duarte & Betancourt. (2017). Los territorios que dejaron las FARC: ¿cómo se vive bajo una paz incompleta?. *Razón Pública*.

Fatjó, P. & Colom, G. (2008). La guerra asimétrica: Olvidando la historia. En C. Cueto (Coord.). *Los desafíos de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI*. Granada: Ed. Comares.

Galindo, H; Restrepo, J y Sánchez, F. (2009). *Conflicto y pobreza en Colombia: un enfoque institucionalista. En J. R. Aponte, Guerra y violencias en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Gelss, R. (2006). Las estructuras de los conflictos asimétricos. *International Review of the Red Cross, 864*.

Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Revista Desafíos, 14*, 204-237.

González, F. (13 de julio de 2016). *Quien es quien, Fernán González*. Recuperado de: http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/fernan-gonzalez-gonzalez

Grautoff, M. (2007). De Clausewitz a la guerra asimétrica: Aproximación Histórica. *Revista de Relaciones internacionales. Estrategia y Seguridad, 2*(1), 131-144.

Gray. (2006). *Irregular enemies and the essence of strategy: Can the American Way of War adapt?*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army Strategic Studies Institute.

Hanson, V. (2000). *The western way of war*. Berkeley, CA: University of California Press.

Jiménez, J., & Acosta, H. (2018). La Geopolítica criminal de los Grupos Armados Organizados. En Ardila, C., & Jiménez, J. *Convergencia de Conceptos: Enfoques Sinérgicos en Relación a las Amenazas a la Seguridad del Estado Colombiano*. Bogotá D.C.: Ediciones Escuela Superior de Guerra.

Jiménez, J., Acosta, H., & Múnera, A. (2017). Las disidencias de las Farc: estructuras criminales configuradas como Grupos Armados Organizados -GAO-. En Cubides, J., & Jiménez, J. *Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia: Teoría y Praxis*. Bogotá D.C.: Ediciones Escuela Superior de Guerra.

Kline, H. (2001). *State Building and Conflict Resolution in Colombia 1986- 1994*. Tuscaloosa and London: The University of Alabama Press.

Mann, M. (2005). *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansening*, Cambridge University Press, Cambridge.

Mark, T. (2008). Regaiming the iniciative: Colombia versus the FARC insurgency. En D. Marston, & C. Malkasian, *Counterinsurgency in modern warfare*. Bogotá: Osprey.

Mattis, J. & Hoffman, F. (2005). *Future warfare: The rise of hybrid warfare*. *U.S. Naval Institute Proceedings, 132*(11), 30-32.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad PDS "Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad"*. Bogotá.

Minoletti, J. (1996). *Acciones y Reacciones estratégicas adaptaciones de las FARC a las innovaciones de las Fuerzas Armadas de Colombia durante la Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.

Moreno, A. (2006). Transformaciones internas de las Farc a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el estado colombiano. *Papel político, 11*(2), 595-646.

Münkler, H. (2005). *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización*. Madrid: Siglo XXI de España editores.

Palma, M. (2009). Guerras de IV generación: el nuevo rostro de las guerras del siglo XXI. Colombia. *Revista Armada Nacional, 96*, 6-15.

Pizarro, E. (2018). *De la guerra a la paz. Las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta.

Restrepo, L. (2005). *Los arduos dilemas de la democracia en Colombia. En F. Gutiérrez, Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá D.C.: Norma.

Salcedo-Albarán E., León-Beltrán I., & Guerrero, E. (2008*). La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.

Sánchez J., Montero A., Ardila C., & Cabrera, J. (2011). Logística militar en los conflictos del siglo XXI. El espacio de los retos ofrecidos por la guerra asimétrica. *Revista científica "General José María* Córdoba», 9(9), 15-32.

Stubbs, R. (2008). From search and destroy to hearts to mindes. The evolution of Brithis Strategy in Malaya 1948-1960. En D. Marston, & C. Malkansian. *Contrainsurgency in modern warfare*. Long Island City: Osprey.

Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 900–1900*. Madrid: Alianza.

Ugarriza, J., & Pabón, N. (2017). *Militares y Guerrillas. La Memoria histórica del conflicto en Colombia desde los archivos militares.1958-2016*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario.

Verstrynge, J., & Sánchez, G. (2007). *Frente al imperio (guerra asimétria y guerra total)*. VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno.

LA CONDUCCIÓN OPERATIVA
OPERATIONAL DRIVING

Cnel. Cab. DEM, Mauricio Ernesto Sandoval Cienfuegos[1]
Colegio de Altos Estudios Estratégicos
República de El Salvador

1 Jefe del Departamento III Operaciones del Comando de Fuerzas Especiales, Subjefe del C-VII "Políticas y Planes" del EMCFA, Subdirector de la Escuela de Comando y Estado Mayor, Director de la Escuela de Infantería Manuel José Arce, Director de la Escuela de Comando y Estado mayor, Director del Centro de Idioma de la Fuerza Armada, Comandante del Destacamento Militar No. 3 y Comandante Departamental de la Unión, Subdirector del Colegio de Altos Estudios Estratégicos CAEE, Comandante del Comando de Fuerzas Especiales. Instructor de Protección Civil. Misiones Oficiales: Instructor de Protección Civil en los Estados Unidos Mejicanos de AGO 2001 a DIC 2001; Batallón Cuscatlán " XI" Contingente, IRAK de Ago. 2008 a Feb. 2009; Curso de Seguridad Presidencial en la República Federativa de Brasil de AGO 2011 a OCT0 2011; Ejercicio de Fuerzas Armadas PANAMAX12 en EEUU San Antonio Texas Sept. 2012; Profesor invitado en la Academia de Guerra del Ejercito de Chile de ENE a DIC 2014.

Resumen

La Conducción Militar, es el conjunto de actividades realizadas por el Comandante de una unidad con el objeto de preparar y ejecutar una empresa bélica a realizar con su unidad para conquistar el objetivo asignado; la cual exige una conjugación armónica de los principios de la guerra, de un objetivo claramente definido, de un escenario que marca el espacio donde se desarrollará dicha empresa y de la fuerza que se asigne para conquistar el objetivo.

En relación con lo anterior y para un mayor ordenamiento, es necesario separar el conjunto de actividades que se realiza en cada nivel de mando para la preparación y ejecución de determinada empresa; así nacen los niveles de la conducción militar estratégica, operativa y táctica; los cuales mantienen diferencias sustanciales en el grado de libertad de acción, que el Comandante entrega a sus comandantes subordinados y en la planificación que realiza la unidad que actúa en cada campo o área de la conducción.

El Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada (EMCFA), consciente de la necesidad de unificar conceptos, definiciones y procedimientos doctrinarios en los tres niveles de la conducción, ordenó la elaboración del Manual de la Conducción Operativa, a fin de concatenar la doctrina sobre la conducción militar.

Al respecto, durante los últimos años y especialmente desde la victoria de la coalición en la Guerra del Golfo Pérsico, el término "Conducción Operativa" se ha popularizado dentro de la Fuerza Armada. Sin embargo, a pesar de su creciente nivel de aceptación, aún persiste gran confusión respecto al significado de dicho término. Para muchos, no significa más que una flecha táctica trazada más grande que la normal. Otros consideran, que es una adopción del léxico militar extranjero. Para otros, representa el concepto clave para el éxito en conflictos recientes y futuros, pese a sus orígenes oscuros, a su naturaleza y contenido difícil de definir. El término "conducción operativa" existía mucho antes de que fuera adoptado por el Ejército salvadoreño.

Palabras clave
Conducción Operativa, Estado Mayor, Comando de Doctrina y Educación Militar.

Abstract

Military Conduction is the set of activities carried out by the Commander of a unit in order to prepare and execute a war effort to be carried out with his unit, in order to achieve the assigned objective; which requires a harmonious conjugation of the principles of war, of a clearly defined objective, of a scenario that marks the space where the company will be developed and of the strength that is assigned to conquer the objective.

In relation to the above and for a greater ordering it is necessary to separate the set of activities that are carried out in each level of command for the preparation and execution of a certain company; This is how the levels of strategic, operational and tactical military leadership are born; which maintain substantial differences in the degree of freedom of action that the Commander gives to his subordinate commanders and in the planning carried out by the unit that acts in each field or area of driving.

The Joint Staff of the Armed Forces (EMCFA), aware of the need to unify concepts, definitions and doctrinal procedures in the three levels of leadership, ordered the elaboration of the Operative Driving Manual, in order to concatenate the doctrine on the military driving.

In this regard, during the last years, and especially since the victory of the coalition in the Persian Gulf War, the term «Operational Driving» has become popular within the Armed Forces. However, despite its increasing level of acceptance, great confusion persists regarding the meaning of the term. For many, it means nothing more than a tactical arrow drawn larger than the normal one. Others consider that it is an adoption of the foreign military lexicon.

For others, it represents the key concept for success in recent and future conflicts, despite its obscure origins and its difficult to define nature and content. The term “operational management” existed long before it was adopted by the Salvadoran Army.

Keywords
Operative Driving, General Staff, Command of Doctrine and Military Education.

Introducción

A manera de introducción a la temática, es importante hacer hincapié en el proceso histórico de la conducción operativa. Por lo tanto, se empieza con los soviéticos; los cuales comenzaron a emplearlo unas seis décadas antes que captara el interés de los militares occidentales. Es posible, que un término equivalente haya sido acuñado por los alemanes, cuya palabra "operativo" apareció antes de la I Guerra Mundial. En todo caso, ni el término ruso ni el alemán se insertó en el lenguaje castrense de los ejércitos de EEUU. Esto fue así, porque antes de la II Guerra Mundial y la Guerra Fría, no se percibía ningún requisito permanente, durante tiempo de paz, de prepararse para la conducción de operaciones militares en gran escala y en grandes espacios; es más, durante una época menos complicada, era posible incluso conveniente aferrarse al patrimonio del S.XIX; según el cual, el arte militar consistía en estrategia y táctica.

Ante este panorama, se hace necesario un esfuerzo para facilitar el entendimiento de la conducción operativa, para aquellos que lo enfrentan por primera vez; como asimismo, a quienes aún dudan de su significado e importancia en guerras futuras. Por lo cual, este artículo trata de centrar la atención en el concepto, con el énfasis en la evolución doctrinaria como producto de la interacción a través del tiempo entre los factores de experiencia en combate, teoría, tecnología y circunstancia.

Por tal razón, en primer lugar, se presenta el origen de la Conducción Operativa en la Fuerza Armada de El Salvador, posteriormente conceptos básicos, la conducción operativa propiamente tal, las etapas de la conducción operativa, las relaciones de la conducción operativa, para finalizar con la conducción mixta.

1.- Orígenes de La Conducción Operativa

a.- Generalidades

La Conducción Operativa no siempre ha existido como tal. Surge solo después que los grandes conductores de las empresas bélicas se dieran cuenta, durante la Primera y Segunda Guerra Mundial, que la nueva tecnología, los grandes escenarios, la velocidad con que se desarrollaban las actividades en la guerra, la complejidad para el comando y control, superaban el clásico planteamiento estratégico y táctico, bajo el cual se realizaban las empresas bélicas en épocas pasadas. De lo anterior, surge la necesidad de un nivel intermedio que interprete las concepciones estratégicas y las traduzca en acciones tácticas, que coordinadas y sincronizadas coadyuven a la consecución de los objetivos estratégicos (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

Sin pretender ahondar en los detalles sobre el origen de la conducción operativa, dado que no es el propósito de este artículo, pero si se abordará el origen de la Conducción Operativa en la Fuerza Armada de El Salvador, presentando un enfoque inicial que oriente al conductor y asesor de unidades operativas sobre el marco teórico que sustenta la doctrina de este nivel de la conducción.

b.- La conducción operativa en la FAES

Desde la fundación de la Escuela de Comando y Estado Mayor (ECEM) hasta la actualidad, se ha recibido influencia directa e indirecta del Ejército de Chile, a través de profesores invitados, personal salvadoreño que se ha graduado como Oficial, Profesor y como Oficial de Estado Mayor. Es así, que desde 1951, en el pensum del Curso Regular de Estado Mayor (CREM), solamente se contemplaba Historia Militar y Táctica, para impartir los conocimientos relacionados a la conducción militar; siendo hasta 1959, que aparece por primera vez dentro de la asignatura de Táctica, la enseñanza de las operaciones, cambiando su nombre a táctica y operaciones (Ejército de Chile, 1992).

Consecuentemente, la enseñanza de la preparación, ejecución y conducción de operaciones es influenciada, especialmente, cuando los órganos de maniobra de la Unidad Teatro de Operaciones (UTO), preparan y ejecutan las operaciones. Para clarificar, es necesario revisar lo que hasta la fecha se enseña, en cuanto al conjunto de actividades que realiza un Comandante, con el objeto de preparar y ejecutar la empresa bélica, dentro de un teatro de operaciones terrestre.

En esencia, la conducción estratégica se materializa por un conjunto de actividades realizadas en las etapas de preparación y ejecución de una campaña, que se orienta a definir los siguientes problemas fundamentales: Determinación de los objetivos estratégicos parciales, selección de una actitud estratégica, estructuración de una maniobra estratégica, configuración del objetivo estratégico final, organización del mando y de las fuerzas para materializar la maniobra estratégica concebida, asignación de misiones a los órganos de maniobra, ejecución de la maniobra estratégica planificada y readecuación de las previsiones, conforme a la situación (Ejército de Chile, 1993).

Este conjunto de actividades, realizadas por el Comandante de la UTO, se sintetizan para los comandantes de los órganos de maniobra en documentos ejecutivos (Directivas), según la etapa de la campaña que se viva; los cuales contienen las misiones asignadas y toda la información que los comandantes necesitan para realizar su proceso de toma de decisiones. Los órganos de maniobra de una Unidad Operativo (UO). Utilizan un proceso de 7 pasos, el cual es protocolizado a través de documentos directivos denominados planes de operaciones y documentos ejecutivos denominados directivas de operaciones y órdenes tácticas, según corresponda (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

La conducción operativa, adquiere relevancia e incertidumbre, debido al desconocimiento que existía en la Fuerza Arma de El Salvador (FAES) de dicho nivel de conducción militar; y es en el año de 1986 cuando se desarrolla el primer curso de Defensa Nacional impartido por profesores chilenos quienes conformaban la comisión para la elaboración del Plan Arce 2000, el cual sería el Plan de modernización de la Fuerza Armada, dichos profesores chilenos se encargaron de desarrollar el juego de guerra estratégico en la Escuela de Comando y Estado Mayor; durante dicho desarrollo, introdujeron términos del nivel de la conducción operativa de Chile, algo que reñía con la doctrina impartida en el primer año del Curso Regular de Estado Mayor, en este se impartía la doctrina norteamericana del FM 100-5; no así, con lo impartido en el segundo año, que era la parte estratégica y esta era congruente con la doctrina chilena (Comando de Doctrina y Educación Militar, 1999).

El sistema educativo de la FAES estaba en una creciente sistematización, como parte del objetivo planteado como modernización de la educación militar en el Plan Arce 2000, dentro de este contexto se ordena elaborar el Manual de la División, el cual inicia su proceso con un contenido similar al de la división estadounidense. El Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada (EMCFA) ordenó que para

la elaboración de dicho manual se tomara como base el Reglamento de la División de Ejército de Chile, todo esto debido a que el EMCFA determinó como conveniente adaptar la doctrina chilena en ese nivel de conducción militar, dicho manual fue aprobado en noviembre de 1999, ordenándole a la ECEM que se cambiara el currículo del Plan de Estudios del CREM en la Asignatura de Táctica y Operaciones a fin de impartir la nueva doctrina, es así, que la dirección de la ECEM ordenó a la Jefatura de Estudios que realizará la sistematización de los nivelas de conducción militar, la cual es desarrollada en el acta Nº 04 del Consejo de Profesores de fecha 30 de abril de 2000 y presentada al EMCFA quien aprobó dicha resolución de consejo en todas sus partes (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

2.- Conceptos Básicos

a.- Maniobra

Es un concepto genérico, aplicable al campo estratégico, operativo o táctico; que acepta muchas acepciones y que se define como la suma y secuencia de movimientos y acciones tácticas, que apoyadas por otras actividades, enmarcadas en la intención del comandante, son desarrolladas por la unidad operativa (UO) para crear las condiciones que permitan cumplir su misión, quebrantando la voluntad de lucha del adversario (Merlo, 1997).

b.- Operación

Es un concepto que implica la concatenación y coordinación de dos o más acciones tácticas fundamentales, sucesivas, simultáneas y sucesivas originadas de una misma apreciación de situación y culmina con la conquista de un objetivo estratégico parcial (OEP) u Objetivo de características de operativo (OCO) (USA Army, 1985).

Una U.O. que, para cumplir su misión, estructura una maniobra que considera la concatenación y coordinación de dos o más acciones tácticas fundamentales, realizará una operación, debiendo concebirla y preverla en un plan de operaciones. Es por eso, que las operaciones se clasifican en ofensivas y defensivas (USA Army, 1997).

3.- Conducción Operativa

a.- Características (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000)

Se conduce operativamente a las unidades subordinadas (UUSS), cuando se les concede amplia libertad de acción. Para eso, es necesario difundir la misión a través de documentos ejecutivos que no son de emisión sucesiva -como en la conducción táctica-, sino que son periódicos, denominados directivas, que normalmente coinciden con un periodo necesario para la ejecución de una operación, por la unidad que lo recibe (Merlo, 1997). Además, se debe realización de varias acciones tácticas fundamentales para lograr el OEP u OCO asignado, lo que precisa de previsiones contenidas en un plan de operaciones.

De ahí, que las características formales del tipo de conducción operativa -Directiva- establecidas anteriormente, son consecuencia del grado de libertad de acción que el comandante ha deseado dar a sus Órganos de Maniobra (OOMM). Esta mayor libertad de acción, se otorga asignando objetivos más lejanos, estableciendo plazos mayores para la conquista o mantención de los objetivos, estableciendo medidas de coordinación y control menos restrictivas; pero que permitan regular la maniobra de la unidad subordinada en la ejecución de la maniobra del escalón superior, asignando medios suficientes para el cumplimiento de su misión, incluidos, si es del caso, los apoyos de combate (AC) y apoyos de servicio de combate (ASC), impartiendo instrucciones generales sobre la participación de los OOMM en actividades que pueden estar en función de la maniobra concebida por el escalón superior, la conducción operativa es ejercida normalmente por las UTOT, es decir, una UO hacia sus OOMM y UUSS de los OOMM (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

Se materializa también en una UO encuadrada, cuando, para el cumplimiento de su misión, no requerirá conducir sus unidades subordinadas mediante medidas de coordinación ni control estrecho de sus acciones tácticas. Para el caso de la FAES, esto se da cuando la División de Ejército no es UTO y asigna un OCO a una de sus brigadas subordinadas, quiere decir, que dentro de la zona de operaciones de la división habrá una zona de operaciones de la brigada a la cual se le asignó el OCO (Ejército de Chile, 1995).

A los escalones de seguridad, normalmente se les aplica este tipo de conducción; lo anterior, solo será considerado para las UUOO del TO, ya que, una UO encuadrada normalmente no tendrá la potencia de combate suficiente para generar un OM con capacidad para materializar otra operación dentro de la propia.

Para el caso de la FAES, cuando una Brigada se encuentre en una ZEO, no tendrá la suficiente potencia de combate para generar un OCO.

b.- Fundamentos de su desarrollo (Menning, 1998)

Existe la necesidad de incluir en la planificación y conducción de las UUOO un nivel intermedio que encadene los propósitos estratégicos del TO con los éxitos tácticos, los cuales generan efectos dentro del conjunto de la maniobra. La continuidad en el desarrollo de las acciones y sus efectos sobre la movilidad de las UU y sus AC y ASC, obligan a los comandantes y sus EM a planificar con mayor incertidumbre y mantener al mismo tiempo un ritmo de combate superior al adversario en la conducción de las fuerzas. Además, el mando y control de las unidades, en escenarios cada vez más amplios, exige a éstos, un mando descentralizado, otorgándole a los subordinados mayor libertad de acción para el cumplimiento de su misión (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

c.- Fundamentos de su existencia

El escenario nacional presenta una difícil geografía muy compartimentada, donde no existen conexiones expeditas entre las LLOO, dificultando el apoyo mutuo entre unidades, el apoyo de combate y el apoyo de servicio de combate. Lo anterior, obliga a conocer en detalle las características del escenario en general[1] y de los medios, para obtener su máximo rendimiento.

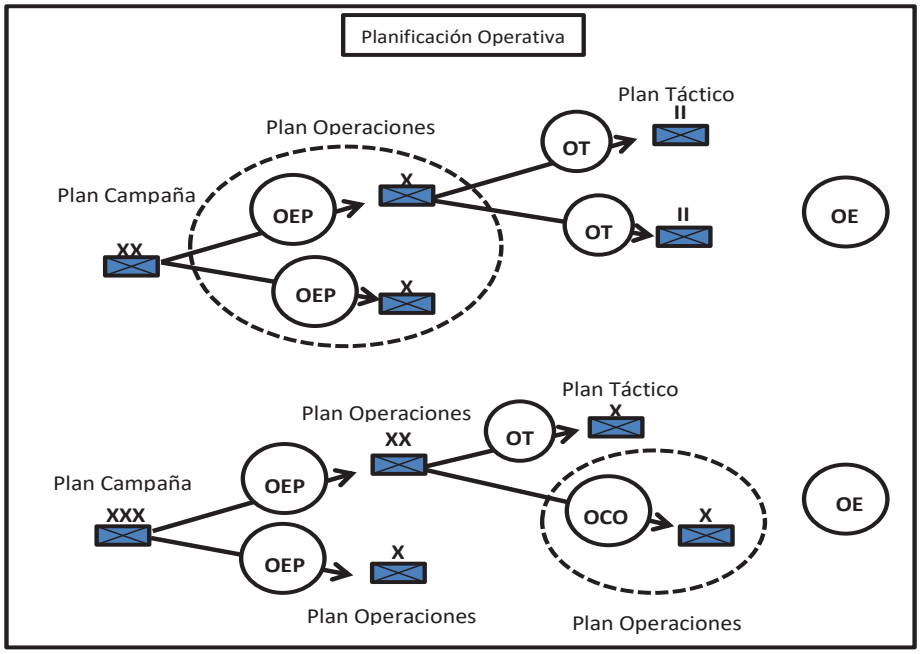
d.- Casos para su materialización

Una UO podrá planificar y ejecutar una operación para el logro del OEP asignado en los siguientes casos: En la ejecución de una operación ofensiva/defensiva, que realiza con el propósito de lograr un OEP asignado a una UO, como parte de la ejecución de la campaña que es concebida, planificada y llevada a cabo por su escalón superior. También en la ejecución de una operación ofensiva/defensiva que se realiza con el propósito de lograr un OCO, el cual ha sido asignado a una UO y cuyo logro se encuadra dentro de otra operación de mayor magnitud que es concebida, planificada y llevada a cabo por su escalón superior (para el caso nacional la división de ejército que no es UTO). Así mismo, en la ejecución de una operación ofensiva/defensiva que se realiza con el propósito de lograr un OEP asignado a

1 Para el caso nacional el escenario comprende el Teatro de Guerra (TG)

una UO que cubre una ZEO (Ver Figura Nº 1) (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

Figura Nº 1: Planificación operativa en un T.O.



Fuente: elaboración propia con base a la bibliografía utilizada

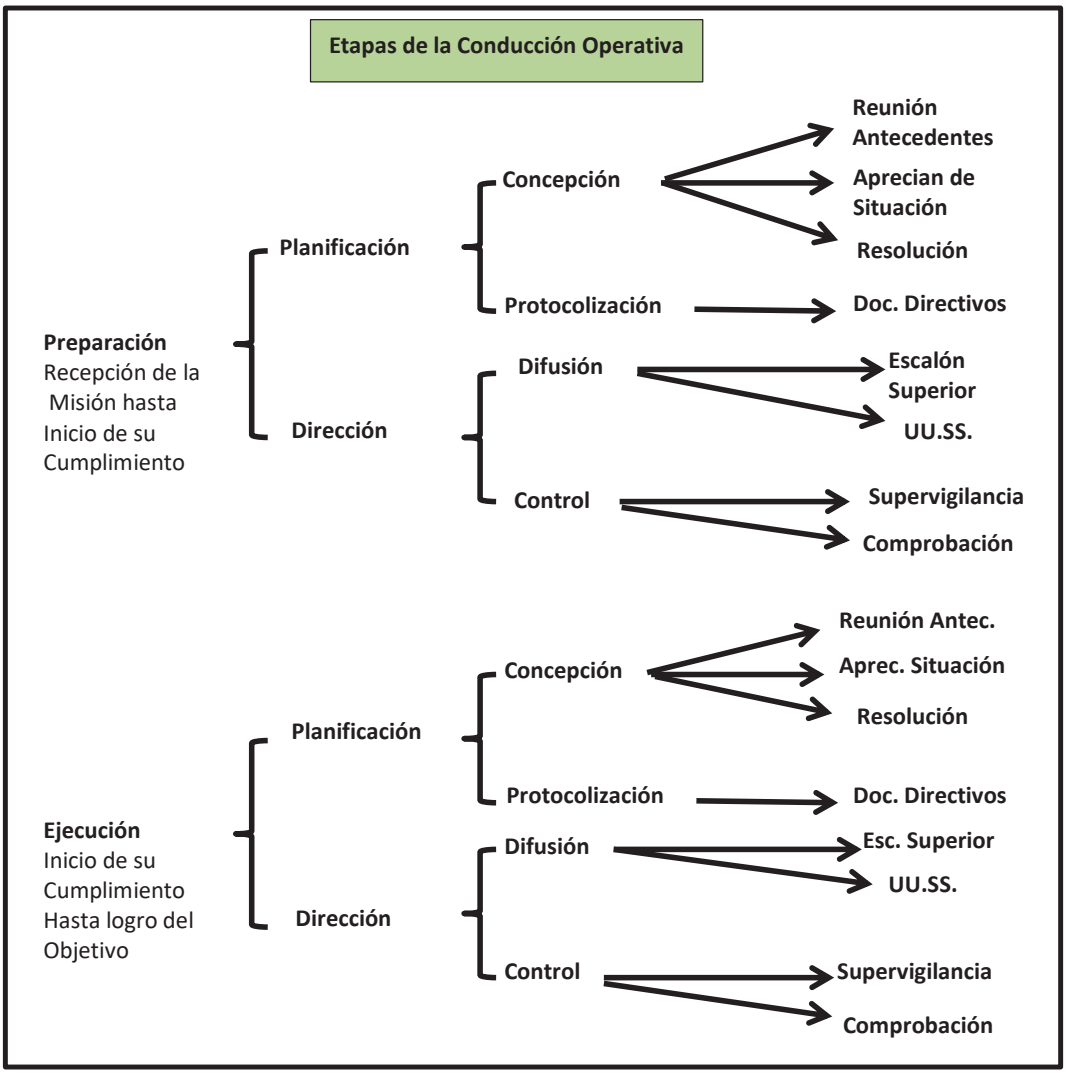
4.- Etapas de la Conducción Operativa

Las operaciones, ya sean ofensivas o defensivas, comprenden genéricamente dos etapas: una de preparación y otra de ejecución de la batalla (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

No existe una línea divisoria que separe taxativamente las etapas de preparación y ejecución; sin embargo es necesario señalar, que la etapa de preparación abarca tanto las actividades de planificación y dirección, como aquellas que permitan a la UO quedar en condiciones de iniciar la ejecución de la batalla, pudiendo señalar entre ellas: la concentración, el redespliegue, la exploración y otras que el comandante considere necesarias al momento de emitir su concepto.

La etapa de ejecución corresponderá a todas aquellas actividades en las cuales se emplea el total o mayor parte de la UO, es decir, cuando el escalón de maniobra y/o de reserva principalmente acciona contra el adversario. (Ver Figura Nº 2)

Figura Nº 2: Etapas de la conducción operativa



Fuente: elaboración propia con base a la bibliografía utilizada

5.- Relaciones de la Conducción Operativa

Es en este nivel, donde se interpreta la concepción estratégica y por medio del proceso de toma de decisiones se traduce en planes y órdenes, que posteriormente serán entregados a las unidades que actúan en el campo de la conducción táctica. Para que los esfuerzos sean concatenados, es necesario aclarar cuáles son las relaciones que debe tener el nivel de la conducción militar operativa (Ejército de Chile, 1993).

En este capítulo, se tendrá por objeto aclarar esas relaciones, comenzando por las relaciones con las conducciones estratégicas y tácticas, luego con la logística y lo administrativo, y finalmente con la inteligencia.

La conducción operativa es el eslabón que integra la concepción estratégica con la ejecución táctica, manteniendo unidad y continuidad en la conducción de la guerra, entre los diferentes planes estratégicos y los planes de ejecución táctica (Ejército de Chile, 1993).

Las concepciones estratégicas establecidas en el Plan de Guerra de la Fuerza Armada o del Ejército y los Planes de Campaña elaborados por Unidades Teatro de Operaciones (UTO) son ideas generales que no pueden ser cumplidas directamente por la ejecución táctica, debido a que contemplan plazos muy largos, objetivos muy profundos, grandes espacios y unidades de gran magnitud. Sin embargo, es posible la estructuración de zonas especiales de acción táctica (ZEAT) y/o zonas de vigilancia (ZV) en el nivel de teatro de operaciones, las cuales son cubiertas por fuerzas que son conducidas tácticamente por parte de la unidad que está en el campo de la conducción estratégica (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

En consecuencia, estas previsiones a largo plazo, que constituyen la planificación estratégica, necesitan ser implementadas por previsiones a mediano plazo -que se materializan en la planificación operativa- que son más concretas y que por lo tanto permiten ejecutarse directamente mediante la adopción de actitudes o actividades tácticas, que corresponden a las previsiones a corto plazo.

Es por eso, que el proceso de planificación considerado en esta doctrina, busca relacionar los objetivos a través de su encadenamiento, desde el más alto nivel estratégico hasta la ejecución táctica. La existencia de los diferentes niveles de la conducción militar, estableciendo ciertos niveles de planificación, como una forma de encadenar metódicamente las previsiones, que es necesario adoptar para el empleo de unidades, tras la obtención de sus objetivos, lo cual será consecuencia del grado de libertad de acción que se aplica a una unidad subordinada (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

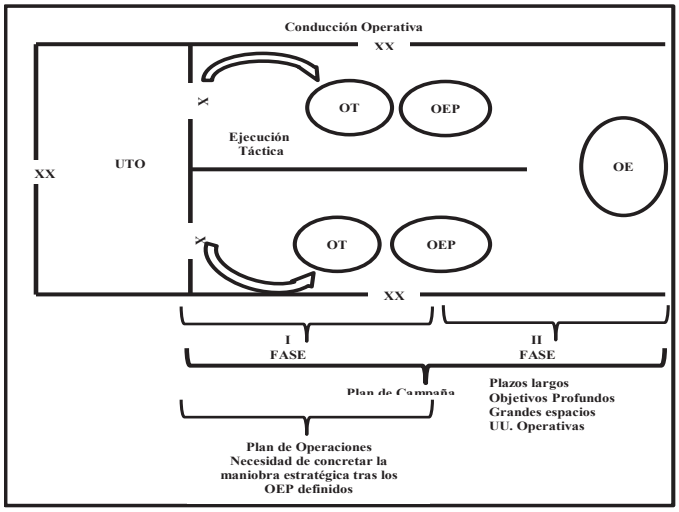
Definido el nivel de planificación y ejecución de la unidad, es preciso que el comandante, centre su estudio en aquellos aspectos que son fundamentales para la consecución del objetivo sobre la cual se dirigirá el esfuerzo. Las consideraciones de aspectos menores, por su grado de detalle, deben ser analizados durante el proceso de planificación de nivel inferior, es decir, por aquellas unidades subordinadas o bien por la propia unidad, cuando decide actuar en un doble nivel, lo cual dependerá en la forma que decida conducir a sus unidades subordinadas.

a.- Relaciones con la Conducción Estratégica

El Manual de la Conducción Estratégica Terrestre (ME 30-1) determina, que la conducción estratégica incluye hasta los planes de campaña de las Unidades Teatro de Operaciones. En consecuencia, la planificación se desarrolla en menor nivel que el Plan de Campaña de los teatros de operaciones, excluyendo la planificación de ejecución que es de carácter táctico. No en lo referido a los planes que se incluyen en cada una de las tres áreas, sino a las características de los planes de operaciones. Es así, como presenta en su contenido aspectos muy similares a los planes estratégicos y/o tácticos, llegándose en algunos casos a identificar con éstos (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

Uno de los propósitos de este manual doctrinario, es delimitar el campo operativo, sin pretender dar soluciones rígidas, distinguiéndolo del campo estratégico y táctico. Dentro de la teorización a que es sometida la ciencia militar para lograr una mejor sistematización de los conocimientos que la conforman, es de valiosa utilidad la determinación precisa de este campo de la conducción. En ese sentido, la conducción operativa tiene contacto directo con la conducción estratégica en un teatro de operaciones, sea éste conjunto o terrestre (Ver figura Nº 3).

Figura Nº 3: La conducción operativa

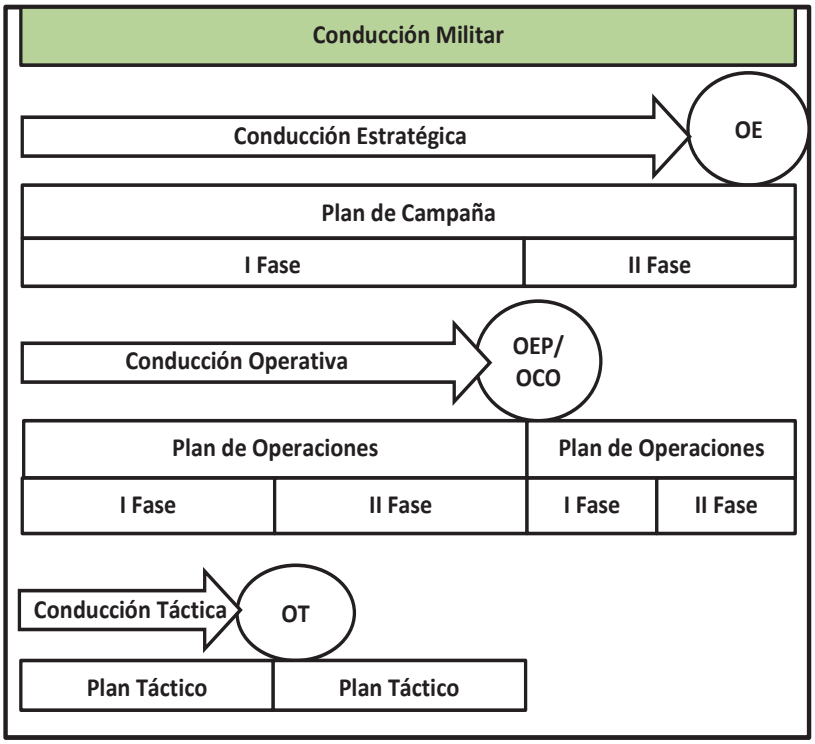


Fuente: elaboración propia con base a la bibliografía utilizada

La conducción estratégica al más alto nivel, puede relacionarse con la conducción operativa cuando, por diferentes circunstancias, se estructura una o más

zonas especiales de operaciones (ZEO). La relación que se da a nivel de planificación, se inicia con el Plan de Campaña, el cual puede tener dos o más fases y cada una de estas se cumple con operaciones que se prevén en planes de operaciones. Sin enumerar todos los casos que pueden presentar, a continuación se detallan los más comunes (Ver Figura Nº 4):

Figura Nº 4: Niveles de la conducción militar

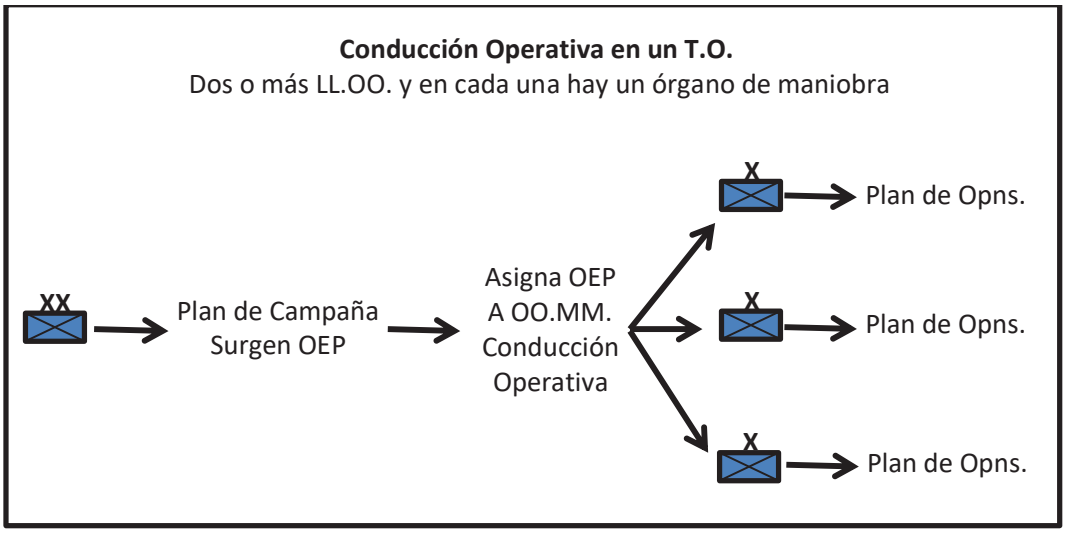


Fuente: elaboración propia con base a la bibliografía utilizada

Cuando en un TO hay dos o más líneas de operaciones (LLOO) terrestres y en cada una de éstas hay un órgano de maniobra de la UTO, el Plan de Campaña, en cada fase, determinará los OEP debidamente coordinados. La UTO no elabora planes de operaciones, debiendo hacerlo cada uno de los órganos de maniobra o unidades que cubren las LLOO. Luego, habrá tantos planes de operaciones para cumplir cada fase del Plan de Campaña como órganos de maniobra se contemplen en ellas (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

En el caso anterior, los órganos de maniobra son conducidos operativamente por el Comandante de la UTO (Ver Figura Nº 5).

Figura Nº 5: Conducción operativa en un T.O



Fuente: elaboración propia con base a la bibliografía utilizada

Cuando en un TO se reúne la mayor parte de la UO en una línea de operaciones (LO) o sistema de líneas de operaciones -organizándose en ésta dos o más órganos de maniobra- y con el resto de la UO se cubre otra LO, se pueden adoptar dos soluciones (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000):

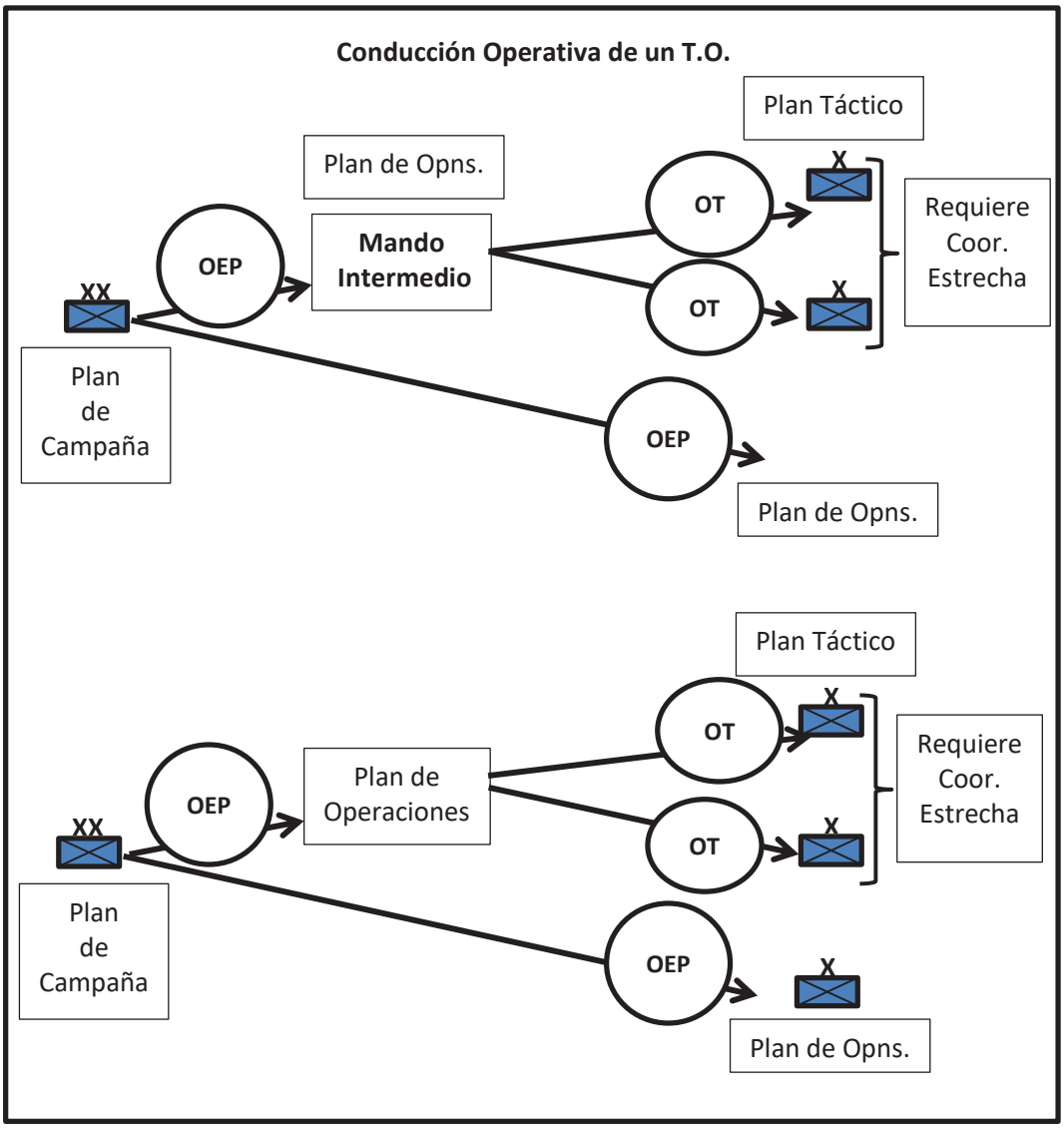
1. Organizar un mando intermedio entre el Comandante de la UTO y los órganos de maniobra que cubren el sistema o línea de operaciones principal. Así el Comandante de UTO mandará dos organismos subordinados: el del mando especialmente creado y el órgano de maniobra que cubre la línea de operaciones secundaria. Estas dos unidades elaboran la planificación operativa y en esencia es la misma solución que la contemplada en el literal anterior (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

2. No se organiza un mando intermedio. Con esta solución el Comandante de la UTO, además de elaborar el Plan de Campaña, debe hacer el de operaciones que coordinarán los órganos de maniobra que cubrirán el sistema o la línea de operaciones principal. El Comandante de la unidad que cubre el sistema o la LO secundaria hará su propio Plan de Operaciones (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

En este caso, se podría efectuar un tipo de conducción mixta, es decir, conducción táctica -coordinada desde el plan de operaciones- hacia los órganos de la LO principal y conducción operativa con relación a las unidades de las líneas de operaciones secundarias. Este tipo de solución, presenta cierta desventaja para el

Comandante de la UTO ya que podría perder la visión de conjunto del teatro de operaciones al estar preocupado de detalles inherentes al tipo de conducción que se realiza en el sistema o línea de operaciones principal (Ver Figura Nº 6).

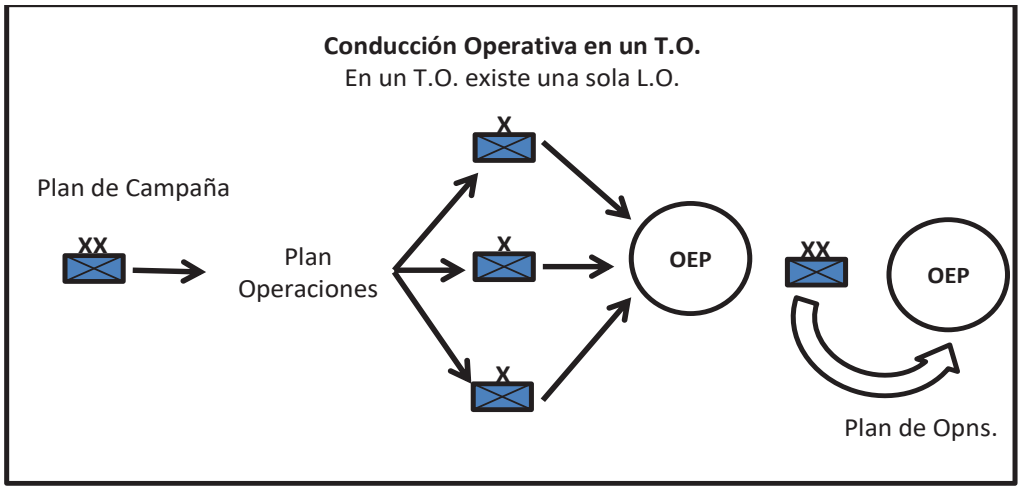
Figura Nº 6: Conducción operativa de un T.O



Fuente: elaboración propia con base a la bibliografía utilizada

Si un teatro de operaciones tiene una sola LO, el Comandante de la UTO, además de elaborar el Plan de Campaña, deberá hacer un plan de operaciones para cada fase (Ver Figura Nº 7).

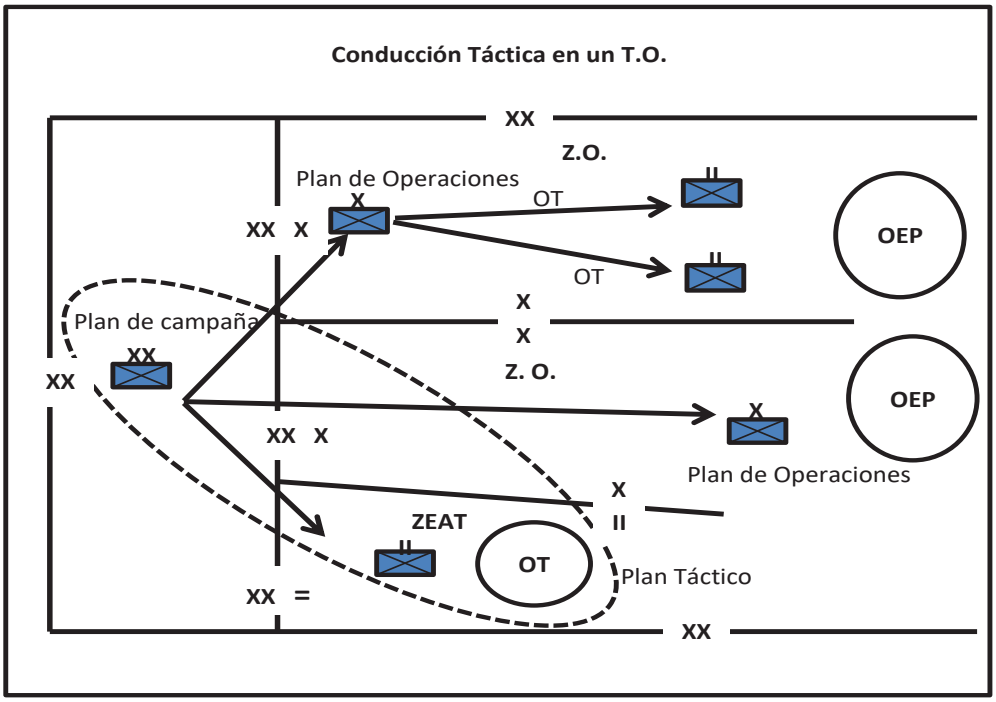
Figura Nº 7: Conducción operativa en un T.O



Fuente: elaboración propia con base a la bibliografía utilizada

Si en el teatro de operaciones se han definido ZEAT, el Comandante de la UTO conducirá tácticamente a los medios que la cubren, los que deberán elaborar la planificación táctica correspondiente (Ver Figura Nº 8).

Figura Nº 8: Conducción táctica en un T.O.



Fuente: elaboración propia con base a la bibliografía utilizada

Los términos estratégicos que implican conceptos doctrinarios, no son necesariamente adoptados en la conducción operativa, como el despliegue y la aproximación estratégica, que normalmente constituyen fases de una operación y se materializan con nombres más comprensibles para los niveles de ejecución, como son desplazamientos, marchas, alcanzar zonas, etc. (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

Un Plan de Campaña de una UTO, elaborado en tiempo de paz, consta de varias fases para el logro del Objetivo Estratégico (OE) que lo originó. En cada una de ellas, considera los objetivos estratégicos parciales definidos para los órganos de maniobra.

La planificación operativa, que materializa cada uno de los órganos de maniobra (OOMM) conducidos operativamente –que derivada del Plan de Campaña especificado en el párrafo anterior-, sólo debe considerar la planificación para el logro del primer OEP, lo que se materializa conceptualmente en el plan de primeras operaciones.

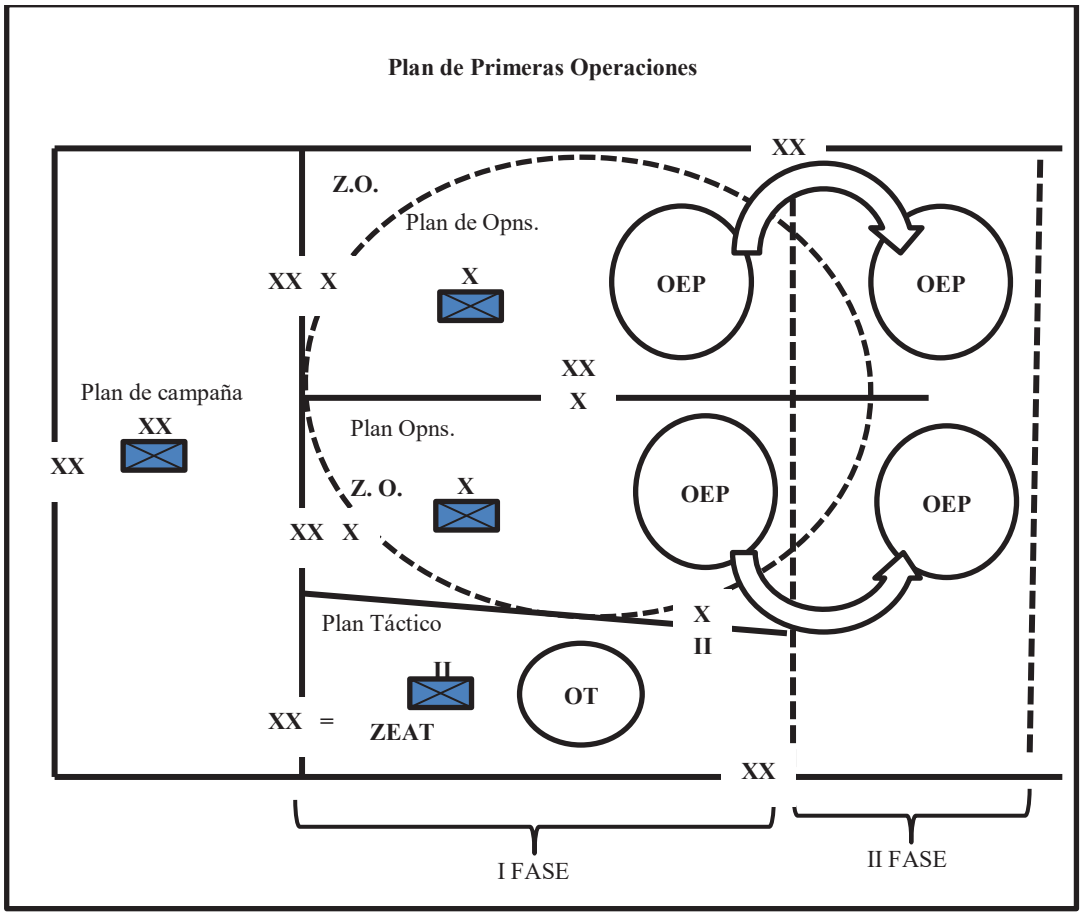
Puede darse el caso que este plan de primeras operaciones corresponda conceptualmente a la suma de todos los planes de operaciones elaborados por los órganos de maniobra de la UTO.

Otra opción se da, cuando existe una sola LO dentro del TO y en consecuencia la UTO debe elaborar el plan de campaña y además, el plan de operaciones para el logro del primer objetivo estratégico parcial. En este caso, el único plan de operaciones elaborado se llama conceptualmente plan de primeras operaciones (Ver Figura Nº 9).

La acción de la cobertura corresponde generalmente a una fase del plan de campaña elaborado por la UTO y operativamente se materializa dentro de las previsiones del plan de primeras operaciones, fundamentalmente para proteger la concentración de las unidades.

La concentración se materializará también, dentro de las previsiones para la primera fase del Plan de Campaña de la UTO, correspondiendo a una fase de la etapa preparatoria de la batalla. En el nivel operativo tendrá características muy distintas dependiendo del momento en que se ejecute, es decir, previo a la primera o segunda operación que debe planificar la UO.

Figura Nº 9: Conducción de la UTO desde el plan de primeras operaciones



Fuente: elaboración propia con base a la bibliografía utilizada

b.- Relaciones con la conducción táctica

Como se estableció en los párrafos anteriores, existe una tendencia a confundir el campo operativo con los otros dos campos de la conducción, presentándose las mayores dificultades con la conducción táctica.

La determinación del nivel de la conducción para una UO, está dado por los resultados que se desprenden de la propia apreciación de situación y por las dimensiones o alcances que adquiere la planificación que se genera como necesidad o consecuencia de la misión recibida. Lo anterior, dará origen a establecer previsiones en documentos directivos de características tales, que serán los que finalmente otorgarán la identidad al nivel de planificación y en consecuencia, al campo de la conducción en que se encuentra actuando la UO (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

Factores tales como la característica del objetivo, la realización de varias acciones tácticas para lograr el objetivo, el tiempo, el espacio, la magnitud de la unidad y las consecuencias logísticas y administrativas, posibilitan, en conjunto, determinar si se debe realizar una operación o una acción táctica.

Generalmente, se da importancia teórica a la determinación del campo operativo y del táctico. Sin embargo, ello también tiene interés práctico, ya que su esclarecimiento ayudará eficazmente al conductor a determinar el alcance que deben tener sus resoluciones.

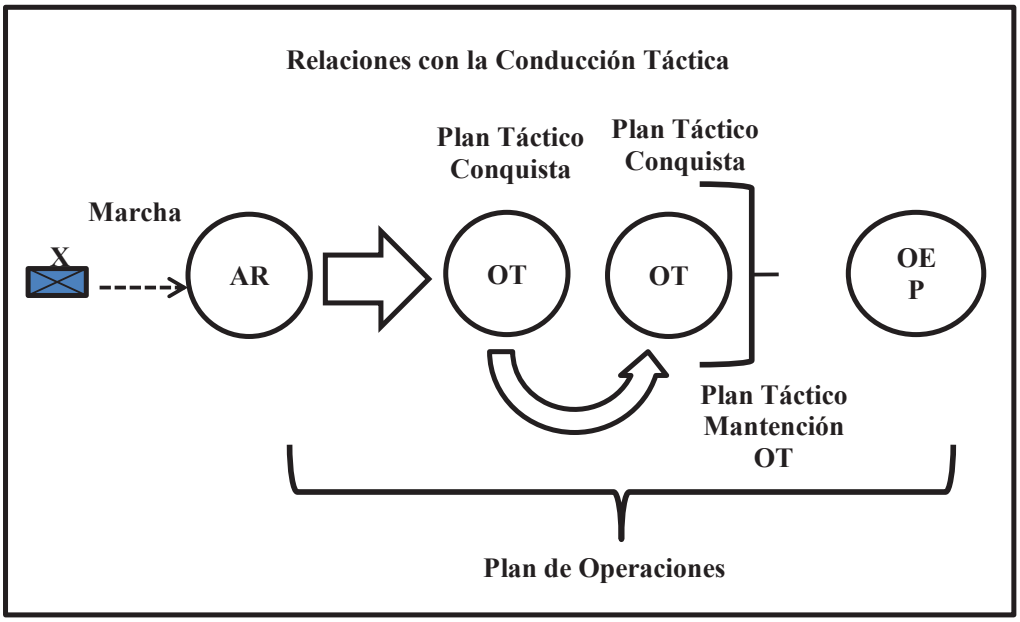
Los factores consignados en los párrafos anteriores, que determinan si se está en el campo operativo o en el táctico, la realización de una maniobra que considere dos o más acciones tácticas fundamentales realizadas en forma sucesiva, simultánea y sucesiva, más las características del objetivo, será indicación suficiente para establecer que se trata de una operación.

Para completar y esclarecer la idea anterior, no basta que se ejecute una marcha, que es una actividad táctica complementaria y un ataque para que sea operación. Se precisa de la caracterización de dos o más acciones tácticas fundamentales. Luego para que exista una operación, debe haber una concepción operativa que dé margen a la concatenación y coordinación de dos o más acciones tácticas fundamentales.

Si la misión se cumple realizando una acción táctica fundamental, precedida de una actividad complementaria, simplemente se efectuará una acción táctica como lo es un ataque y una marcha, la que está en función de ese. Son aquellas misiones que tienen dos objetivos, como es conquistar una zona y posteriormente mantenerla, puede generar, la realización de una operación (Si existe una resolución operativa para ello). No debe confundirse con la consolidación que se genera al término de una conquista, en donde no se ha cambiado la actitud, siendo parte del ataque que se realizó.

La correlación que existe entre la conducción estratégica y la operativa es la misma que hay entre esta y la táctica (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000). Así como, las fases del Plan de Campaña se desarrollan con operaciones, estas se ejecutan mediante acciones tácticas que constituyen fases del Plan de Operaciones (Ver Figura Nº 10).

Figura Nº 10: Relación de la Conducción Operativa con la Conducción Táctica



Fuente: elaboración propia con base a la bibliografía utilizada

c.- Relaciones con la logística

Las necesidades logísticas, son uno de los fundamentos de la planificación operativa. Ya que los planes de campaña obligan a una planificación logística a largo plazo y desde tiempo de paz, la que debe determinar quién va a abastecer, atender o evacuar, que, como, cuando y donde se va a hacer. Ello puede obligar a tomar previsiones de importancia, como ampliación de puertos, mejoramiento del sistema de acarreo, aumento de la capacidad de almacenamiento de stocks mediante construcción de instalaciones permanentes, aumento de la capacidad de camas en hospitales permanentes, necesidades de evacuación de heridos fuera del TO y otras previsiones (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

Los planes de operaciones, en forma más concreta, con una mejor visualización de lo que ocurrirá, constituyen una previsión a mediano plazo, que posibilitara en lo logístico determinar detalles que le eran imposible hacerlo, contando solo con la concepción estratégica. Las interrogantes, de quien abastece, atiende o evacua, que, como, cuando y donde se hará, se precisan, debiendo consignarse detalles relacionados con los ciclos, zonas de abastecimiento y acarreo, ubicación de las instalaciones, evacuaciones por día, consumos extraordinarios, rubros, o ítem críticos, etc. (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

Expresado en otros términos, la previsión logística no podrá materializarse si no se contara con planes de operaciones. Estas consideraciones tendrán grandes diferencias según la oportunidad en que deba planificarse una operación, ya sea para dar cumplimiento al primer OEP asignado, o planificar la obtención de otro, encontrándose en la etapa de ejecución del primero. Fundamentalmente, será apreciar el costo que significa en lo logístico, materializar cualquier actividad complementaria, especialmente una diversión y encubrimiento en la etapa de ejecución de una operación. Lo anterior, teniendo presente que dicho gasto sea excesivo y no permita mantener los abastecimientos mínimos necesarios en los rubros críticos para la próxima operación.

En ese sentido, las resoluciones/decisiones que se adopten en la etapa de ejecución de la operación, significan repercusiones en la maniobra y además, en aspectos logísticos. Afectará la organización de las fuerzas, cambio en el esfuerzo principal de la maniobra, modificación en los apoyos de combate, cambio en la prioridad de apoyo a las unidades subordinadas entre los aspectos más importantes. De ahí, que la oportunidad será el factor que marque la diferencia entre el éxito y el fracaso. Las previsiones logísticas deben materializarse con antelación a la maniobra, de tal manera que no la condicione, sino que actué en su beneficio.

d.- Relaciones con lo administrativo

El plan de operaciones prevé, con cierta claridad, las acciones tácticas que se deben materializar y su duración, lo que permite al oficial de personal planificar todo lo relacionado con las políticas de administración de personal y servicios administrativos y, además, materializar el despliegue administrativo en apoyo a la operación (Ejército de Chile, 1996). Entonces, las relaciones que se deben concretar con los aspectos administrativos son similares a los logísticos.

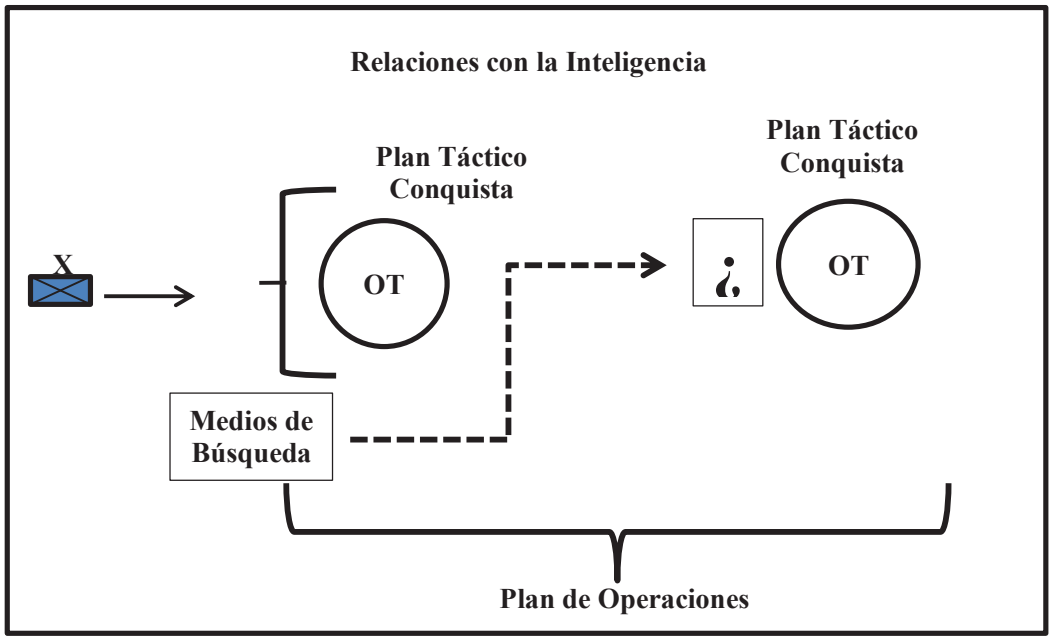
e.- Relaciones con la inteligencia

Las necesidades de información no pueden ser satisfechas en el acto. Luego, la planificación operativa que establece previsiones con oportunidad, dará tiempo al oficial de inteligencia para disponer y distribuir los medios de búsqueda de información y, por lo tanto, dar satisfacción oportuna a los EEI, del comandante de la unidad operativa y sus unidades subordinadas.

La búsqueda de información siempre debe estar orientada con relación a la actividad que efectúa la mayor parte de los medios de la UO, es decir, si se está

en la primera fase del plan de operaciones, algunos medios de búsqueda de las tropas de información de la UO estarán obteniendo información necesaria para la segunda fase (Ver Figura Nº 11).

Figura Nº 11: Relación de la conducción operativa con la inteligencia



Fuente: elaboración propia con base a la bibliografía utilizada

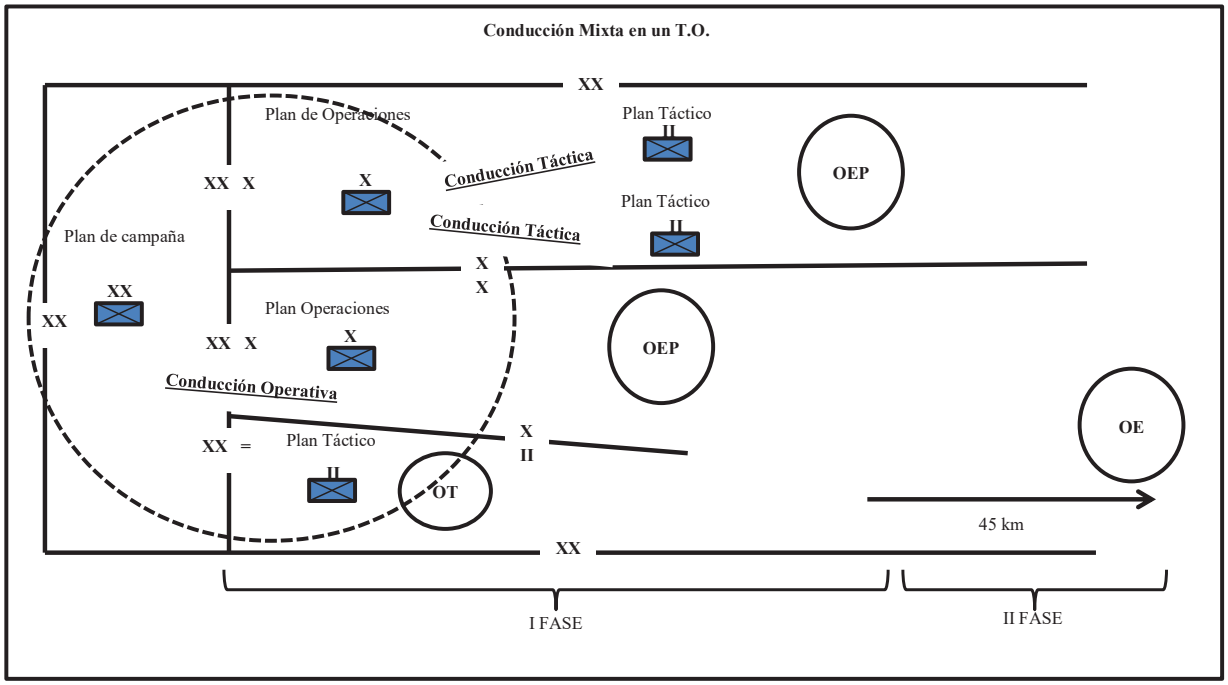
6.- Conducción Mixta (Operativa Y Táctica) (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000)

En el caso salvadoreño, se realiza un tipo de conducción mixta, cuando simultáneamente en una o en todas las fases de una operación o sucesivamente en las distintas fases, el comandante adopta estos dos tipos de conducción, con relación a sus OOMM: operativa y táctica. Es así, que normalmente el comandante de una UO que cubre un TO, se encontrará actuando en el nivel estratégico, es decir, en función del objetivo estratégico asignado (OE) y de acuerdo al proceso de apreciación efectuado, debe materializar una campaña terrestre para darle cumplimiento.

Lo anterior significa, que establece previsiones para el total de la campaña en un plan de campaña y donde quedan reflejados en forma explícita los OEP y tácticos que debe asignar a sus OOMM (Comando de Doctrina y Educación Militar, 2000).

En el caso anterior, el comandante conducirá en forma mixta, lo que será normal para la mayor parte de las UUOO que cubren el TO (Ver Figura Nº 12).

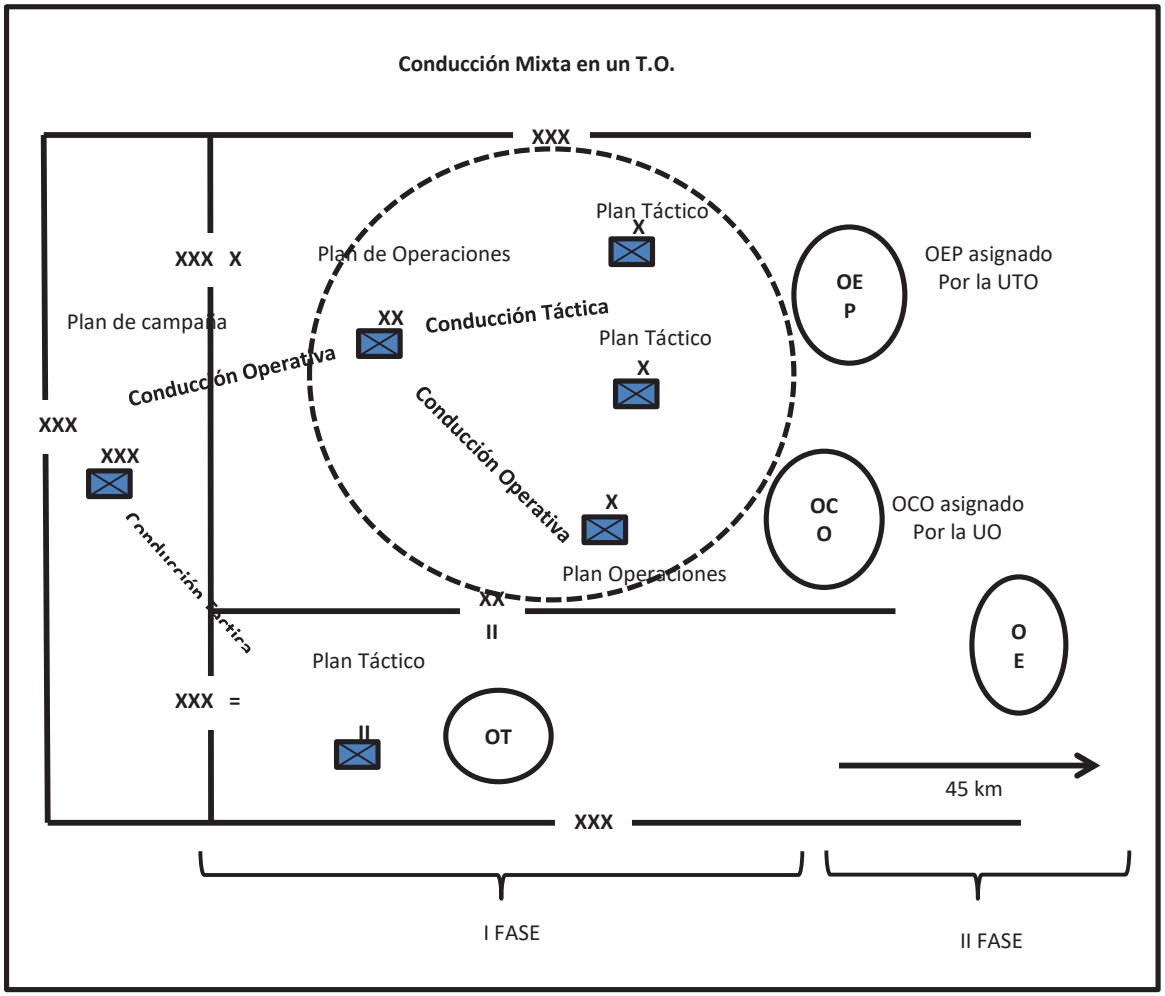
Figura Nº 12: Conducción mixta en un T.O



Fuente: elaboración propia con base a la bibliografía utilizada

En ese sentido, un comandante de una UO encuadrada en una unidad que cubre un TO, podrá recibir un OEP y a fin de darle cumplimiento, deberá establecer un proceso de apreciación que concretará en un plan de operaciones. De esta forma, se le presentan opciones detalladas anteriormente, donde el comandante puede coordinar la maniobra operativa resuelta, mediante la conducción de sus OOMM y UUSS (de los OOMM cuando aplique) operativa y tácticamente; es decir, conducción mixta, o en caso contrario, conducir tácticamente el total de la unidad en procura de los objetivos tácticos asignados (Ríos, 1997). Por tanto, el comandante se encuentra actuando en el nivel operativo y puede conducir en forma mixta o tácticamente a sus OOMM (Ver Figura Nº 13).

Figura Nº 13: Conducción mixta de una U.O. encuadrada en un T.O



Fuente: elaboración propia con base a la bibliografía utilizada

En otras palabras, la conducción mixta simultánea puede ser táctica en relación al esfuerzo principal y operativo para los esfuerzos secundarios durante una de las fases de la campaña o de la operación resuelta. También, la conducción mixta sucesiva será durante cada una de las fases de la campaña o de la operación que se haya resuelto y se puede conducir operativamente desde el plan de operaciones, cuando se quiere dar una mayor libertad de acción a uno de los OOMM del esfuerzo secundario generando un OCO.

Reflexiones finales

La Conducción Operativa, entonces, permite alcanzar los objetivos planteados; ante esa afirmación y sobre la base de la exposición del presente artículo, se suma al planteamiento dos elementos que resultan fundamentales dentro de la Conducción Operativa a tomar en cuenta: Bucle OODA y la Matriz de Gestión del Tiempo.

El Bucle OODA describe el proceso de la cognición humana, elementos que se deben considerar dentro de la conducción operativa, estos procesos son cuatro: Observación, Orientación, Decisión y Actuación. Este elemento:

…Se basa en que en el espectro de batalla se encuentran dos bandos claramente diferenciados y es el tiempo de actuación lo decisorio a la hora de vencer o perder un encuentro. La acción se ejecuta tras un proceso de percepción, que activa la orientación de cada parte de la batalla (relacionada con una visión a largo plazo). Tras todo ello, los mecanismos mentales inician la fase de toma de decisión, en la que se sopesan los riesgos, ventajas o consecuencias de la acción que se realizará. (International Business School, 2016).

En ese sentido, debe quedar sentado que el bando que ejecute el Bucle OODA de forma más rápida, será quien salga victorioso de la batalla.

En el caso de la Matriz de Gestión del Tiempo, plantea que las actividades que se realizan, incluyendo las actividades de la conducción operativa, se les debe dedicar atención y tiempo atendiendo dos elementos: importancia y urgencia.

La matriz busca gestionar donde se debe poner la atención en cada momento, de esa manera se plantea que "algo es urgente cuando requiere una atención inmediata y algo es importante cuando contribuye a tus objetivos" (Sáez, 2019).

En ese sentido, el Bucle OODA accede, dentro de la conducción operativa, que las decisiones tomadas permitan alcanzar el logro de los objetivos, estas decisiones son reflejadas en las acciones que se ejecutan; las cuales, según la matriz de gestión del tiempo, debe ser tratada con urgencia porque contribuyen al logro de los objetivos.

Referencias Bibliográficas

Asamblea Legislativa. (1998). *Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador.* San Salvador: Imprenta Nacional.

Comando de Doctrina y Educación Militar. (1999). *ME 12-30 Manual de la División de Ejército.* San Salvador: Fuerza Armada de El Salvador.

Comando de Doctrina y Educación Militar. (2000). *MD 100-3 Manual de la Función de Operaciones.* San Salvador: Fuerza Armada de El Salvador.

Comando de Doctrina y Educación Militar. (2000). *ME 12-50 Manual de la Conducción Táctica.* San Salvador: Fuerza Armada de El Salvador.

Comando de Doctrina y Educación Militar. (2000). *ME 30-1 Manual de la Conducción Estratégica Terrestre.* San Salvador: Fuerza Armada de El Salvador.

Comando de Doctrina y Educación Militar. (2000). *TD 30-10-1 Texto de Estudio de la Conducción Estratégica de la Unidad Teatro de Operaciones Terrestre.* San Salvador: Fuerza Armada de El Salvador.

Ejército de Chile. (1992). *Reglamento de Conducción Táctica.* Santiago: Ejército de Chile.

Ejército de Chile. (1993). *Reglamento de Conducción de Operaciones.* Santiago: Ejército de Chile.

Ejército de Chile. (1995). *Reglamento Planes y Órdenes.* Santiago: Ejército de Chile.

Ejército de Chile. (1996). *Complementarios a la conducción de operaciones.* Santiago: Memorial del Ejército de Chile Edición Nº 451.

Estado Mayor del Ejército Español. (1999). *Orientaciones sobre la División de Infantería.* Madrid: Talleres del Servicio Geográfico del Ejército.

International Business School. (09 de febrero de 2016). *El Bucle Estratégico OODA*. Recuperado el 11 de abril de 2019, de CEREM: https://www.cerem.sv/blog/el-bucle-estrategico-ooda

Menning, B. W. (1998). *Los orígenes del arte operacional.* Washington DC: *Revista Militar*.

Merlo, J. M. (1997). *¿Qué táctica debemos enseñar?* Madrid: *Revista Docente Escuela de Comando y Estado Mayor Reino España*.

Ríos, H. (1997). *Importancia de los objetivos intermedios en la regulación de los esfuerzos en una maniobra táctica.* Santiago: Academia de Guerra de Chile.

Sáez, F. (30 de Marzo de 2019). *La Matriz de Gestión del Tiempo*. Recuperado el 11 de abril de 2019, de FacileThings: https://facilethings.com/blog/es/time-management-matrix

USA Army. (1985). *FM 101-5-1 Términos y Símbolos.* Washington DC: USA Army.

USA Army. (1993). *FM 100-5 Operaciones.* Washington DC: USA Army.

USA Army. (1997). *FM 101-5 Operación y Organización de los Estados Mayores.* Washington DC: USA Army.

PLANEAMIENTO MILITAR/LIDERAZGO

MILITARY PLANNING / LEADERSHIP

Cnel de Aviación DEMA, Don Fredy Gerardo Obando Palomo[1]
Cnel de Defensa Aérea Yuri Amado Chavez Fiallos[2]
Dr. Rafael Antonio Maradiaga Molina[3]
Colegio de Defensa Nacional
República de Honduras

1 Jefe de División de Post Grado en El Colegio de la Defensa Nacional Honduras (C.D.N.) Su formación Militar inicia desde 1988 a 1990 donde obtuvo el grado de Sub-Teniente de Aviación en la Academia Militar de Aviación de Honduras, graduado como Piloto Aviador Militar. Realizó el Curso Oficial de Escuadrón en la Academia Interamericana de las Fuerzas Aérea en los Estados Unidos de América; en el año 2010 realizó el Curso de Comando y Estado Mayor en la Escuela WHINSEC de los Estados Unidos. En el 2011 realizó Curso Altos Estudios Militares (CAEM-08) en la Escuela de Comando y Estado Mayor. En Agosto del 2018 finalizó Colegio de Guerra (Curso Colegio de Defensa Nacional CDN) Universidad de Defensa República de China Taiwán. En el año 2018 Curso Intermedio de Desarrollo Nacional Universidad de Defensa China Taiwán. Email: fgobandop@yahoo.es

2 Coronel de Defensa Aérea. Jefe de Posgrado, Colegio De Defensa Nacional (Cdn). Licenciado en Ciencias Militares Aeronauticas, Maestria en Leyes Orientadas en Estudios Estrategicos y Relaciones Internacionales. Cursos Militares: Seminario Contra el Crimen Organizado Transnacional, Colegio Iberoamericano 2018, Honduras; Seminario Para Agregados Militares, Cancillería 2018 Honduras; Military Public Affairs Workshop, Canada y Chile, Fuerzas Armadas de Canadad 2013, Chile; Seminario de Inducción para Comando de la Fuerza Aérea Hondureña 2013, Escuela de Capacitación de Mandos Intermedios Honduras.

3 Ingeniero Electricista Industrial; Master en Administración de Empresas (Mae), con Orientación a Finanzas; Doctor en Ciencias, con Orientación en Ciencias Administrativas; rmaradiagam@gmail.com; ramaradiagam@icloud.com

Introducción

El presente documento, trata establece una relación de cuatro aspectos relacionados con el tema en la sección I, sobre aspectos de liderazgo que definen el comportamiento de las instituciones por el estilo de liderazgo de las personas que lo rectora.

Los líderes reconocen la importancia de la producción, distribución, ingeniería, ventas, investigación y desarrollo; cuentan con sistemas de administración para organizar, dirigir y controlar actividades en cada área. Sin embargo, cuando llega la hora de tomar decisiones ejecutivas, éstas son tomadas por personas. El único mayor gasto operativo en cualquier presupuesto es el de los seres humanos.

En la sección II, se desarrollan aspectos de planeamiento estratégico que establecen posibles eventos basados en la certidumbre, fundamentados en análisis prospectivo en base al análisis de las capacidades de la Fuerzas Armadas.

Predecir las características de los futuros conflictos ha sido, desde siempre, una preocupación permanente para los líderes civiles y militares responsables de la Seguridad y la Defensa, lo que implica identificar y dimensionar las amenazas, haciendo que la planificación política y militar se concentre en aspectos de conflicto, es decir en uno o más enemigos potenciales, más o menos conocidos, tanto en sus medios como en sus objetivos. Los planificadores han de analizar los posibles escenarios relativamente reducido, lo que les permita determinar, con cierta precisión, los medios militares necesarios o los más apropiados.

Sin embargo, las amenazas cada vez son más inciertas, cambiantes y en muchos casos sutiles, por lo que las Fuerzas Armadas han tenido que asumir nuevos roles, transformando aquel método tradicional de planificación de la defensa y de diseño de la fuerza militar, basado solo en el enfrentamiento de fuerzas en un contexto de conflicto tradicional.

Sección III, la incursión al ciberespacio utilizando las nuevas tecnologías de la información y comunicación. El carácter transdisciplinario, que apreciamos en las ciencias militares, nos abre las puertas para comprenderlas en el ámbito de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, también denominados estudios sobre ciencia, tecnología y sociedad (CTS). Tales estudios tratan de cómo los valores sociales, políticos y culturales afectan a la investigación científica y a la innovación tecnológica, y de cómo estas, al mismo tiempo, afectan a la sociedad, a la política y a la cultura.

Sección IV, la relación del planeamiento militar en el ciberespacio, basado en los aspectos desarrollados en las secciones anteriores. El escenario estratégico del comienzo de este siglo XXI, se caracteriza porque, junto a los tradicionales riesgos y amenazas para la paz, el equilibrio, la estabilidad y la seguridad internacional, han emergido otros de nuevo cuño, como el del terrorismo de carácter transnacional y alcance global, con gran capacidad de ocasionar daño indiscriminadamente, así como las diferentes modalidades de ataques que se pueden producir a través del ciberespacio.

SECCION I: Liderazgo

1. Generalidades

Abraham Zaleznit y John Kotter (Escuela de negocios de Harvard) sostienen que los líderes y los gerentes o administradores son dos tipos muy diferentes de personas. Difieren en la motivación, en su historia personal y en cómo piensan y actúan. Zaleznit dice, que los gerentes tienden a adoptar una actitud impersonal, si no es que pasiva, hacia las metas; mientras que los líderes asumen una actitud personal y activa. De aquí que, no todos los líderes son gerentes ni todos los gerentes son líderes. (Zaleznik, 2015)

Entonces definimos Liderazgo como: "la capacidad de influir en un grupo para que se logren las metas", así mismo, el Liderazgo:

- En psicología social, rol de la personalidad en el análisis de grupos pequeños.
- En sociología, influencia que se puede ejercer sobre una colectividad.

La corriente seguidora del alemán Max Weber, considerado el fundador de la sociología moderna, distingue tres tipos de liderazgo que se refieren a otras tantas formas de autoridad:

- el líder carismático, al que sus seguidores le atribuyen condiciones y poderes superiores a los de otros dirigentes;
- el líder tradicional, que hereda el poder, ya sea por la costumbre de que ocupe un cargo destacado o porque pertenece a un grupo familiar que ha ostentado el poder desde hace mucho tiempo; y,
- el líder legal, que asciende al poder por los métodos oficiales, ya sean las elecciones o votaciones, o porque demuestra su calidad de experto sobre los demás. Esta figura se reconoce comúnmente en el campo de la política y de las instituciones privadas.

El mundo está cambiando rápidamente y requiere que aquellos en nóminas de liderazgo y de administración o gerencia, asuman roles y responsabilidades que estén cambiando constantemente. Ya sea que estemos en Europa, África, América, o en la costa del Pacífico, la competencia continuamente demanda que encontremos mejores, eficientes, productivas y más lucrativas formas de producir productos y servicios. Estas demandas no están limitadas a nuestra competencia.

Las expectativas de nuestra gente, de los clientes internos y externos, de nuestros proveedores, distribuidores, y socios están aumentando.

La planeación, funcional o estratégica, es realizada por y alrededor de las personas. El activo más valioso que tiene una organización es su gente[1]. De hecho, la mayoría de los ejecutivos pasan, aproximadamente, tres cuartos de cada día de trabajo manejando personas. Esto significa, que podemos crear un sistema de administración bajo el cual nuestra organización funcione, pero se ha de demostrar continuamente el liderazgo que permite que ese sistema logre sus objetivos.

En el campo de juego internacional, los cambios ocurren a diario, estimulados por competidores agresivos y capaces. Michael Porter[2], expresa esta idea de cambio en una dimensión internacional:

> "*Los verdaderos líderes creen en el cambio. Poseen la sagacidad para modificar la competencia y no aceptan impedimentos para llevarla a cabo. Los líderes aportan energía a sus organizaciones para que venzan los retos competitivos, satisfagan necesidades imperiosas y, sobre todo, sigan avanzando [u.] Los líderes también piensan en términos internacionales, no sólo para estimar su verdadera ventaja competitiva, sino para establecer la estrategia para mejorarla y extenderla*"

Los líderes triunfadores del mañana, serán los individuos que puedan dedicar su energía y la de sus principales colaboradores a responder al cambio o a suscitarlo para lograr los resultados que desean. El liderazgo se concentrará en la acción y en la puesta en práctica. Liderazgo, cambio, ejecución, resultados, son los términos en vigor en el nuevo orden mundial.

Conducir, influir en la conducta de los demás, no debe ser asunto de un solo momento. El liderazgo y la administración son responsabilidades de tiempo completo que hay que practicar cada hora de cada día. Hay que emplear con sabiduría cada minuto; por supuesto, no es fácil. El liderazgo y la administración, puestos que atañen a las complejidades de la gente, casi desafían la comprensión y las descripciones.

1 Cuando se les pregunta a los ejecutivos señor (CEO) que identifiquen la característica personal más significativa necesaria para la administración, la mayoría probablemente respondería, "la habilidad de trabajar con personas"

2 Universidad de Harvard y autor de tres libros sobre administración muchas veces citados, expresa esta idea de cambio en una dimensión internacional

A menudo se piensa que administración y liderazgo es lo mismo; sin embargo, creemos que hay una diferencia importante.

En esencia, liderazgo es un concepto más amplio que administración. La administración es una clase especial de liderazgo, regida por la consecución de las metas organizacionales, donde radica la diferencia clave.

Hay liderazgo cada vez que alguien intenta influir en la conducta de un grupo o individuo, cualquiera que sea la razón. Pueden ser las metas propias o las de otros, y pueden ser congruentes o no con las metas organizacionales.

Warren Bennis, un líder académico muy reconocido, distingue los extremos de administración y liderazgo de forma provocativa:

Los líderes conquistan el contexto (los volátiles, turbulentos y ambiguos alrededores que a veces parecen conspirar contra nosotros y que de seguro nos ahogarán si los dejamos), mientras que los administradores se rinden.	El administrador pregunta cómo y cuándo; el líder qué y por qué.
El administrador administra; el líder innova.	El administrador pone el ojo en la línea de base; el líder mira el horizonte.
El administrador se mantiene; el líder se desarrolla.	El administrador imita; el líder crea.
El administrador se concentra en sistemas y estructuras; el líder en la gente	El administrador acepta el statu quo; el líder lo pone en tela de juicio.
El administrador se apoya en el control; el líder inspira confianza.	Los administradores hacen las cosas correctamente; los líderes hacen las cosas correctas.
El administrador tiene la vista corta; el líder tiene un amplio panorama	El administrador es una copia; el líder es el original.

2. ¿Los líderes nacen o se hacen?

La cuestión, de si se aprende el liderazgo, ha embrollado a los investidas y tiene notables implicaciones para si los líderes nacen, ¿para qué perder el tiempo leyendo y desarrollando sus habilidades? El éxito o el fracaso de su liderazgo está

ya determinado. Pero si los líderes se hacen, cualquiera puede convertirse en uno y hay esperanzas para todos nosotros. Como dice Jay Conger: "Esos puntos de vista son muy diferentes y sus implicaciones para la capacitación y el desarrollo de líderes son del todo distintas.

Si la habilidad para el liderazgo está determinada genéticamente, es difícil que la capacitación tenga una función en su desarrollo; pero si el liderazgo se aprende con la experiencia, la capacitación bien puede servir para desarrollar habilidades nuevas y resumir las experiencias en forma de ideas provechosas". (Blanchard)

Casi todos los investigadores del liderazgo, tienen la postura, que los líderes nacen y se hacen, en particular en el amplio contexto de liderazgo que hemos adoptado. Pero las experiencias formales e informales también tienen una parte fundamental; en particular, "la experiencia de trabajo, las dificultades, las oportunidades, la educación, el ejemplo de modelos y mentores, todo se conjunta para formar un líder". Creemos que aprender y practicar las habilidades de liderazgo, que presentamos en este libro, fomentarán la eficacia de todo líder potencial.

3. Definiciones de liderazgo

Tal como se citó al comienzo el Liderazgo:

- "Es la capacidad de influir en un grupo para que se logren las metas"
- "Es el proceso de influir en las actividades con relación a las funciones de los miembros de un grupo."
- "Es el proceso de planear, organizar, dirigir, controlan e influir en las acciones de los miembros del grupo relacionadas con las actividades, para alcanzar un fin específico". (McCanse)

Incluye tres implicaciones importantes:

Primero:	El liderazgo incluye a otras personas, los seguidores.
Segundo:	El liderazgo supone una distribución desigual del poder entre líderes y miembros del grupo.
Tercero:	Es la capacidad para utilizar las diferentes formas de poder para influir en la conducta de los seguidores en diferentes conveniencias.

Como resultado, cualquiera que aspira a ser un administrador eficaz, también debe hacer un esfuerzo consciente para practicar y desarrollar sus habilidades de liderazgo. De acuerdo con Burns, el liderazgo moral va más allá del poder y examina el dominio donde la relación líder-seguidor está basada en las necesidades y aspiraciones mutuas.

El liderazgo moral obliga a los líderes a hacer lo que prometieron hacer. Según Burns, *el carisma, el entusiasmo y el hacer ver la avenencia, no son criterios suficientes para evaluar el liderazgo eficaz o adecuado.*

Por último, Burns dijo con respecto a la moral del liderazgo; *pienso en el tipo de liderazgo que puede producir el cambio social que satisfaga las auténticas necesidades de los seguidores. Creo menos en los Diez Mandamientos que en la regla de oro, es inadecuada, por que mide los deseos y las necesidades de los otros sencillamente con respecto a sí mismos.* Según Burns*, el líder que ignora el componente moral de su posición puede ser exitoso, pero bien puede hundirse en la historia como un bribón, o algo peor*.

La teoría se enfoca únicamente en la autoridad formal, al reconocer sólo la dirección de los niveles jerárquicos superiores sobre los niveles inferiores, en aspectos relacionados con las actividades y funciones del cargo, el experimento de Hawtorne tuvo el mérito, entre otros, de demostrar la existencia de líderes informales que encarnaban las normas y expectativas del grupo. Es la capacidad de influir en un grupo para la obtención de metas, un líder puede sugerir en un grupo con o sin el nombramiento formal.

3.1 Concepto de liderazgo

El liderazgo es necesario en todos los tipos de organización humana. Es esencial en administración, porque el administrador necesita conocer la motivación humana y saber conducir a las personas, esto es, ser líder.

> "Liderazgo es la influencia interpersonal ejercida en una situación, orientada a la consecución de una o de diversos objetivos específicos mediante el proceso de comunicación humana"

El liderazgo, fenómeno social que ocurre exclusivamente en grupos sociales, debe ser analizado en función de las relaciones interpersonales en determinada estructura social y no del examen de una serie de características individuales.

El comportamiento del líder debe ayudar al grupo a alcanzar sus objetivos; en otras palabras, a satisfacer las necesidades.

En consecución, el liderazgo es un asunto de reducción de la incertidumbre del grupo.

La relación entre líder y seguidores se basa en tres generalizaciones:

a) La vida de un individuo puede verse como una lucha continua por satisfacer necesidades.

b) En nuestra cultura, la mayor parte de las necesidades de un individuo se satisface a través de las relaciones con individuos o grupos de individuos.

c) Para cualquier individuo, el proceso de relación con otros individuos es un proceso activo de satisfacción de las necesidades.

El líder se ve como un medio para conseguir los objetivos deseados por un grupo. El grupo puede elegir o aceptar con espontaneidad a un líder, porque este posee y controla los medios.

El liderazgo es una influencia interpersonal. La influencia es una fuerza psicológica, "una transacción interpersonal, en la cual una persona actúa con la intención de modificar el comportamiento de la otra.

3.2 Tres capacidades del liderazgo

Conducir o influir requiere tres habilidades generales, o aptitudes:

1.- **Diagnosticar**, entender la situación en la que trata de influir. Diagnosticar es una capacidad cognoscitiva o cerebral. Consiste en conocer cuál es la situación actual y saber qué puede hacer razonablemente con ella en el futuro. La discrepancia entre ambos puntos es el problema por resolver. Es la discrepancia que las otras capacidades pretendan solucionar

2.- **Adaptar**, modificar su comportamiento y el de los otros recursos de que dispone para enfrentar las contingencias de la situación. Adaptar es una capacidad conductual. Se trata de adaptar su comportamiento y el de los otros recursos de modo que cierren la brecha entre la situación actual y lo que usted trata de lograr.

3.- **Comunicar**, relacionarse con los demás de modo que entiendan y acepten con facilidad. Comunicar es una capacidad de método. Aun cuando usted

comprenda la situación e incluso sea capaz de modificar su conducta y la de los recursos para enfrentarla, necesita comunicarse con eficacia. Si no puede comunicarse de una manera que la gente entienda y acepte, no es probable que alcance su meta.

4. Liderazgo de Colin Powell

Los secretos de liderazgo de Colin Powell profundizan sobre la visión y las palabras de Powell, también ponen a prueba su pensamiento en un momento en que el mundo está cambiando de manera incomprensible.

En tales circunstancias tan sólo una cosa permanece clara y es que el actual momento que atravesamos exige, tanto en la esfera pública como en la privada, líderes efectivos en todos los niveles y funciones. (Harari, Julio 2003)

El liderazgo efectivo, se ejerce a través de un amplio espectro de responsabilidades sobre el tiempo a través de las organizaciones e implica que una amplia variedad de personas participen en diversas funciones, en las cuales el líder debe buscar el mayor rendimiento y asegurar el máximo bienestar del grupo. En medio de ello hay una verdad inexorable, el liderazgo no es un certamen de popularidad. Un líder no puede complacer a todos.

Aquellos líderes que tienen miedo de ofender a alguna persona y aspiran a que todos actúen como ellos lo hacen, están instalados en el camino de la mediocridad.

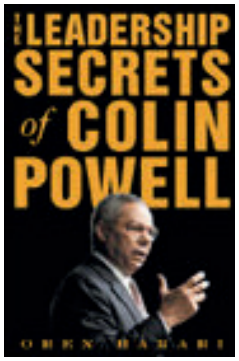
Los verdaderos líderes deben confrontar a las personas aunque estas se enojen, no pueden ir dejando las cosas de un lado cuando se tiene que tomar decisiones difíciles. Los líderes tienen que ser efectivos y retar el "statu quo"; si no lo hacen, dañarán su propia credibilidad y el rendimiento de sus organizaciones.

Deben entender que las organizaciones, al igual que las personas, entran en una rutina. En la medida en que el ambiente a su alrededor cambia con nuevas tecnologías, elementos demográficos, nuevos competidores, nuevas expectativas de los consumidores, nuevas medidas de desregulación y la globalización, muchas empresas se vuelven rancias y sus sistemas, procesos y cultura corporativa se vuelven obsoletos. (Harari, Julio 2003)

La lección es profunda: los buenos líderes no encubren el hecho de que su conducta y compromiso con la organización pueden provocar "enojos" entre los empleados.

4.1 Powell en la estrategia y la ejecución

A la hora de establecer su misión, esta solo tiene dos elementos:



1) Manténgase muy cerca de su enemigo y destrúyalo mediante ataques y maniobras.

2) Medite en las razones para existir. El mensaje es muy sencillo establezca la misión de manera que esta sea simple, clara y comprensible. Vincule esa misión a los recursos y las tácticas que están disponibles en su organización. Persígala con toda su voluntad y fuerza.

Recuerde que muchas veces la estrategia y la gestión hacen más complicado el realizar la misión.

Evite la burocracia y los trámites innecesarios. No se deje torear por expertos o élites. Los expertos tienen más información que criterios de juicio. Las élites a veces lo que hacen es complicar las cosas por su tendencia a elaborar informes, estudios y proyecciones que muchas veces fallan; cuando esto ocurre, pueden ser tan naturales como los "hemofílicos que se desangran hasta morir", ya que les cuesta aceptar el momento en que se presenta el mundo real. (Harari, Julio 2003)

Es necesario tener entusiasmo y compromiso para llevar a cabo la misión hasta sus últimas consecuencias.

Hay que hacerse una serie de preguntas clave, entre ellas: ¿Quiénes somos? ¿Cuáles son nuestras metas? ¿A dónde queremos llegar? Muchos líderes enfocan primero las ideas, metas, visiones y propósitos de la organización. Los líderes efectivos cogen todos los aspectos abstractos y los simplifican, seleccionan entre las alternativas y sus decisiones son claras y precisas.

Su resultado es fortaleza en los propósitos, credibilidad en el liderato e integridad para la organización y buen expediente de logros. Es en estos valores en los que descansa la doctrina Powell: compromiso y flexibilidad, en donde la simplicidad constituye un elemento clave. (Harari, Julio 2003)

5. El desarrollo de la autoridad

El ejemplo en el comportamiento del directivo no es tan sólo el modo más eficaz para ayudar a otros para que actúen a su vez por motivación trascendente, en el fondo es el único modo de conseguirlo. Las otras dos líneas de actuación no son más que aspectos de esta última, y sin ella no sería más que peligrosas manipulaciones. Ese ejemplo, es condición necesaria para el logro de la autoridad, y la autoridad es la fuerza del líder.

Para desarrollar nuestro argumento hemos de comenzar distinguiendo entre el poder que tenga una persona para hacer cumplir sus mandatos, y la autoridad -que esa misma persona puede o no tener- por la cual sus órdenes son aceptadas sin que medie coacción de ningún tipo sobre sus seguidores.

La autoridad es aquello que las personas dan a quienes las dirigen, es un signo de reconocimiento de la calidad de líder de un directivo por parte de aquellos que están bajo su mando.

La potestad se basa únicamente en el puro hecho de percibir que una determinada persona -aquella que tiene la potestad- tiene un cierto poder que puede ejercer para imponer coactivamente (sea premiado o castigado) sus mandatos.

Cualquier directivo, normalmente, tiene un cierto grado tanto de potestad (puede elevar retribuciones o despedir personas, etc.) como de autoridad (sus seguidores suelen tener cierta confianza en que sus mandatos son adecuados para el beneficio de todos, que son mandatos que vale la pena cumplir). Naturalmente la calidad de un directivo depende de la cantidad de potestad que necesita para que sus órdenes sean efectivamente cumplidas. Si tiene muy poca autoridad, nadie atenderá sus mandatos a menos que tenga una gran potestad. Si goza de gran autoridad, no necesitará ejercer el poder para que sus mandatos sean aceptados.

5.1 La pérdida de autoridad

Un directivo va ganando autoridad en la medida en que va usando rectamente el poder de que dispone. El uso de la potestad genera autoridad. Hemos descrito someramente este proceso. Vamos ahora a describir el proceso opuesto. Sintéticamente podríamos enunciarlo del siguiente modo: La autoridad se pierde por el uso incorrecto del poder, de la potestad. Para avanzar en la descripción nos bastará con aclarar que significa el "uso incorrecto " del poder.

El poder puede ser usado incorrectamente de tres maneras distintas: cada una de ellas representa un grado diferente de desprecio de los motivos de otras personas (representan, en definitiva, grados de ausencia diferentes de la motivación trascendente en los procesos decisionales del directivo).

- Primera: El uso injusto del poder.- El uso del propio poder para quitar a alguien algo que le pertenece. Implica una motivación trascendente que desciende por debajo de los mínimos que se requieren para hacer posible esa colaboración entre seres humanos que llamamos organización. Destruye la autoridad casi inmediatamente y resulta extraordinariamente difícil volver a recuperarla.
- Segunda: No usar el poder cuando debe usarse.- Es deber de un directivo el usar el poder de que dispone a fin de asegurar que se logran los mínimos necesarios de eficacia y atractivo en su organización. En la medida en que fracase en este empeño, sus seguidores dejarán de confiar, al menos, en su competencia profesional. Deja de usar el poder de que dispone, cuando está en juego el logro de los resultados que son necesarios para todos los que componen la organización, revela una grave falta de competencia en el directivo. Así pues, queda claro que el uso del poder no sólo no se opone al liderazgo sino que, por el contrario, un líder puede verse obligado, precisamente por ser líder, a usarlo con verdadera fortaleza, aunque no le gustase hacerlo. Un líder tiene que esforzarse en conseguir ciertos resultados mínimos condiciones de supervivencia en el corto plazo, condiciones que vienen expresadas en mínimos necesarios de eficacia y atractivo, incluso a través de uso de procedimientos coactivos, sino tiene otro modo de conseguirlos. Una vez esos mínimos están asegurados, la dimensión del liderazgo le impulsará a apelar a motivaciones superiores a la extrínseca - fundamentalmente a la motivación trascendente - , para buscar resultados superiores a aquellos mínimos. Si no lo hace así, se encontrará con que se empezará a dudar de sus intenciones.
- Tercera: El uso inútil del poder.- Es un camino a través del cual la autoridad se va perdiendo poco a poco, casi sin darse cuenta de ello hasta que es demasiado tarde. Consiste en un uso del poder que tiende a establecer demasiadas restricciones en la libertad de actuación de los seguidores. Y "demasiadas" quiere decir "innecesarias", quiere decir no justificadas

en función de los resultados a conseguir. Significa, en definitiva, un sacrificio excesivo de lo atractivo de la organización.

SECCION II: Prospectiva estratégica

6. La prospectiva como ciencia.

La prospectiva integra el conocimiento de expertos, la extracción de dicho conocimiento requiere el empleo de métodos interactivos y participativos y la creación de una "red" entre los expertos, que igualmente de ser el instrumento para la permuta de la información, sirva para compartir una misma visión estratégica. El mayor éxito de los análisis prospectivos no está en definir escenarios, hojas de ruta, etc., hacia el futuro sino en alcanzar un compromiso compartido de alcanzarlo.

Esta red se tiene que complementar con un sistema muy Organizado y estructurado de búsqueda, detección y análisis del entorno, indicadores, métricas, etc., para difundir y transmitir, de forma continua la información y el conocimiento, para que los expertos conozcan con la mayor rapidez los cambios posibles o los sucesos portadores de futuro, que pueden conducir a escenarios distintos del preferido.

Por tanto, la prospectiva es ciencia en su doble faceta: Primero la de integradora del conocimiento distribuido y la segunda procesadora de los datos procedentes de indicadores, según métricas establecidas científicamente para generar dicho conocimiento.

6.1 Análisis estructural prospectivo.

El análisis estructural, es una de las herramientas más usadas en el estudio de futuros. Está inspirado en el enfoque sistémico, experimentó un verdadero impulso a fines de la década de los sesenta. Al mismo tiempo, la necesidad de analizar variables múltiples y homogéneas, cualitativas y cuantitativas, impulsó a los precursores del análisis estructural a utilizar otros modos de representación basados en matrices y gráficos.

El análisis estructural es una herramienta diseñada para vincular ideas. Permite describir el sistema gracias a una matriz que une todos sus elementos. Me-

diante el análisis de estas relaciones, el método permite recalcar las variables que son esenciales para la evolución del sistema. (Sieiro, 2006)

Tiene la ventaja de incitar la reflexión dentro del grupo, y hacer que las personas consideren ciertos aspectos que algunas veces son poco intuitivos. Se aplica al estudio cualitativo de sistemas extremadamente diferentes.

El sistema estudiado se muestra como un conjunto de elementos interrelacionados "variables / factores". La red de interrelaciones de estos elementos, es decir la configuración del sistema "la estructura", constituye la clave de sus dinámicas y es relativamente permanente. El análisis estructural, que pretende sacar a la luz esta estructura, comprende tres etapas:

Inventario de variables / factores. Esta etapa, que es la menos formal, es crucial para el resto del proceso.

Descripción de las relaciones entre variables. Durante esta segunda etapa, el punto es reconstituir y describir la red de relaciones entre las variables / factores.

Identificación de variables esenciales. Esta última etapa consiste en identificar las variables esenciales y los factores que son claves para las dinámicas globales del sistema.

7. El diagnóstico estratégico

El diagnóstico estratégico se apoya en los dos frentes de la organización: interno y externo. El objetivo del diagnóstico interno es conocer las fortalezas y debilidades de todos los niveles del árbol de competencias, de los cinco recursos fundamentales de la institución: humanos, financieros, técnicos, productivos y comerciales. Sin embargo, no basta con identificar las cartas de triunfo y las limitaciones.

También es necesario apreciar su importancia a través de las amenazas y oportunidades que ofrece el entorno estratégico. Ese es el objetivo del diagnóstico externo.

El enfoque clásico ha tendido a separar estos dos diagnósticos, el interno y el externo que, sin embargo, sólo tienen sentido gracias a su interrelación. Son las amenazas y las oportunidades las que dan verdadera importancia a una debilidad o una fortaleza.

El diagnóstico interno de la institución tiene que anteceder al diagnóstico externo, ya que para poder preguntarse inteligentemente acerca de las mutaciones del entorno estratégico, primero hay que conocer bien su organización, sus hombres.

Es una verdadera radiografía retrospectiva del árbol de competencias, desde las ramas hasta las raíces.

La importancia de las fortalezas y debilidades evidenciadas por el diagnóstico interno depende de la naturaleza de las amenazas y oportunidades del entorno estratégico y de competencia. La institución debe situar su cartera de actividades y readaptar su dinámica de evolución en dependencia del entorno.

El diagnóstico externo permite considerar Las instituciones como el actor de una obra en la que participan los exponentes de su entorno de competencia.

Por una parte están los actores del entorno inmediato de competencia, o sea, los que compiten por el mismo mercado, los proveedores, los clientes, los posibles nuevos ingresos y los productores de sustitutos – retomando la terminología de Michael Porter (1986) –; y por otra parte están los actores del entorno general, los poderes públicos, bancos, medios de comunicación, sindicatos, grupos de presión. Las instituciones deben definir su posición en función de la de cada uno de los actores de su entorno estratégico.

7.1 Prospectiva estratégica

Los hombres no están desarmados ante la complejidad de los problemas. Las herramientas creadas ayer nos son a menudo útiles hoy. De hecho, si el mundo cambia, subsisten muchas invariables y semejanzas en cuanto a la naturaleza de los problemas que se enfrentan (Godet, 2009)

Olvidar la herencia recibida equivale a privarse de poderosas palancas y a perder mucho tiempo reinventando soluciones existentes. (Godet, 2009)

Mantener la memoria de los métodos y las herramientas permite hacerlos evolucionar y enriquecerlos.

7.2 La planificación estratégica por escenarios

La prospectiva, con sus tendencias y riesgos de cambios bruscos, revoluciona el presente e interpela la estrategia. Por su parte, la estrategia se pregunta cuá-

les son las posibles decisiones y los riesgos de irreversibilidad. Sin embargo, los enfoques y las herramientas casi siempre permanecen separados. (Godet, 2009)

La prospectiva estratégica parte, para poner la previsión al servicio de la acción, de las fuertes sinergias potenciales que existen entre prospectiva y estrategia.

La síntesis esperada se presenta en forma de enfoque integral de planificación estratégica por escenarios. Su objetivo es proponer orientaciones estratégicas y acciones basadas en las competencias de la organización, en función de los escenarios de evolución de su entorno. (Godet, 2009)

Un escenario es un conjunto formado por la descripción de una situación futura y por la serie de hechos que permiten pasar de la situación original a la situación futura.

La palabra "escenario" se utiliza excesivamente para calificar cualquier tipo de juego de hipótesis. Ahora bien, para que se pueda constituir un escenario, esas hipótesis deben reunir cinco condiciones simultáneamente: pertinencia, coherencia, verosimilitud, importancia y transparencia.

Se deben distinguir dos grandes tipos de escenarios: los exploratorios, que parten de tendencias anteriores y presentes y conducen a futuros verosímiles; los anticipatorios o normativos, construidos a partir de imágenes alternativas del futuro, deseadas o temidas, y diseñados de forma '*retroproyectiva*'. (Godet, 2009)

Estos escenarios exploratorios o anticipatorios, dependiendo de si toman en cuenta las evoluciones más probables o las más extremas, pueden además, ser tendenciales o contrastados respectivamente.

El método de prospectiva estratégica se articula alrededor de tres procesos: la reflexión colectiva, la preparación de la decisión y la acción.

La elaboración de escenarios ofrece muchas ventajas: partiendo de una situación determinada, permite la concienciación de la multiplicidad de futuros posibles y la consiguiente relativización de la simple obediencia a las tendencias; obligan a tomar en cuenta la interdependencia de los elementos que componen el sistema estudiado; favorecen la identificación de problemas, relaciones o temas ignorados o voluntariamente desdeñados por ser controversiales.

7.3 Los fundamentos de la prospectiva estratégica

La prospectiva se nutre de historia, mientras que los hombres cambian de una época a otra los problemas casi siempre son los mismos. Además, para entender sus objetivos, alcance y método, es útil acercarse a las grandes ideas que originaron esta práctica tan extendida hoy. (Gaston Berger, 1952)

La prospectiva fue instituida a mediados de los cincuenta por el filósofo Gaston Berger, que la formalizó partiendo de una crítica a la decisión. Desde 1955 Berger se dedicó a forjar su argumentación para que el futuro se tomase en cuenta sistemáticamente en las decisiones de los hombres. Para ello, esbozó un nuevo método que reconciliaba el saber y el poder, los fines y los medios, dando al político la posibilidad de convertir su visión del futuro en acciones y sus sueños en proyectos.

Un tiempo después, en 1958, especificó las modalidades de ese nuevo enfoque. Después de su muerte en 1960, su pensamiento fue perpetuado por un grupo de "militantes" que, desde el núcleo del medio político económico francés, se encargaron de difundir sus grandes principios y de aplicarlo a la preparación de la toma de grandes decisiones políticas. (Gaston Berger, 1952))

Los años cincuenta llevan aún las marcas de la barbarie cometida durante la Segunda Guerra Mundial. Mientras que las relaciones se globalizan y se hacen más complejas, Francia entra en un periodo de crecimiento sin igual. Nuevas técnicas trastocan muchos de los enfoques existentes y, para muchos intelectuales de aquella época, los descubrimientos de la ciencia crean tantos o más problemas que los que resuelven. Estos múltiples factores hacen que el ritmo, cada vez más acelerado, de las cosas se convierta en la ley normal de transformación del mundo. "El devenir avanza más rápido que las ideas".

"El hombre se enfrenta constantemente a situaciones nuevas. El resultado de las decisiones se materializará en un mundo totalmente diferente de aquel en que se hayan tomado" (Gaston Berger, 1952).

Para Berger, en tal contexto los métodos clásicos no bastan. Como se basan principalmente en la experiencia y el pasado, no permiten ni gobernar, ni dirigir, ni administrar. Sin embargo, el filósofo no cuestiona ni el sentido ni el valor de la historia, sino el que se tenga en cuenta para tomar decisiones. De hecho, la historia y la prospectiva tienen mucho en común, sobre todo porque tratan acerca de hechos potenciales. "El pasado, pasado es; el futuro aún no llega" El pasado debe servir para cambiar lo permanente, las grandes tendencias, útiles para forjar hipótesis o reglas operativas eficaces para la acción, pero no modelos cuya aplicación

sustituya el análisis y el pensamiento explícito. Tales posiciones retrospectivas están obsoletas. No podemos seguir basándonos en esas ideas. Prever partiendo del pasado, incluso de su forma más científica (la extrapolación), es determinar lo que va a suceder si el fenómeno estudiado permanece fijo sin relación con el tiempo. (Gaston Berger, 1952)

La crítica de Gaston Berger está dirigida a las decisiones de los poderes públicos. En aquella época, el propio Gaston Berger era alto funcionario del Ministerio de Educación Nacional, lo que le permitió darse cuenta de que a menudo se buscan medios sin ni siquiera definir los objetivos que se han de alcanzar. Sin embargo, la realidad impone un orden inverso: determinar los fines, luego los medios necesarios. (Gaston Berger, 1952))

Berger advierte que en la práctica no es fácil distinguir entre los fines y los medios. Querer, poder y saber se mezclan en una especie de claroscuro que bloquea la decisión. En definitiva, la mayoría de las veces los fines se adaptan a los medios de los que dispone el decisor en un momento dado, lo que se traduce en la menos mala de las soluciones. Así, el hombre puede verse obligado a renunciar a mejores condiciones, consideradas utópicas, porque los medios necesarios para obtenerlas no se han encontrado aún. (Gaston Berger, 1952)

Para el filósofo, una ciencia del "hombre del mañana", "antropología prospectiva", tendría la función de sacar a la luz las aspiraciones humanas, estudiando las diferentes situaciones a las que el hombre podría enfrentarse en el futuro. Esa "misión" ha de confiársele a especialistas de diversos horizontes, capaces de indicarnos la manera en que tienden a evolucionar las cosas. Habría que poner a los que determinan lo deseable a colaborar con los que mejor puedan determinar lo posible. La idea de esbozar los mundos posibles debe permitir aclarar el juicio, formárselo con suficiente antelación como para que la decisión sea efectiva. De esta manera, Berger da a la prospectiva una finalidad ante todo normativa.

8. Inteligencia estratégica

La inteligencia prospectiva, debería ser el desarrollo de capacidades múltiples, capacidad emocional y capacidad espiritual, a partir de la aplicación de pensamientos sistémicos, crítico, estratégico con visión de largo plazo y sostenible. (Guillermina Baena Paz, 2010)

Lo que permitirá entender al mundo desde diferentes ángulos, analizarlo con diferentes herramientas y enfrentarlo con nuevas posibilidades creativas para

el mejoramiento de la vida individual, social y planetaria. (Guillermina Baena Paz, 2010)

La inteligencia prospectiva ha surgido a partir de que se descubren las potencialidades de la mente y del cerebro; así como, los obstáculos que se enfrentan cuando ambos actúan sobre nosotros sin saberlo. De ahí, la necesidad de saber cómo funciona y cómo nos frenan. (Guillermina Baena Paz, 2010)

8.1 Inteligencia prospectiva para la seguridad y la defensa

En un intento de articular un marco conceptual, Bas apunta que "el objeto de la prospectiva es anticipar futuribles (futuros posibles), asignándoles una probabilidad de ocurrencia estimada (subjetiva u objetivamente) y un grado de deseabilidad (acorde con los objetivos de partida). La Prospectiva trata, pues, de –a partir de información pasada y presente, así como de especulaciones acerca del futuro– 'dibujar' un mapa cognitivo que permita determinar distintas opciones y reducir el nivel de incertidumbre que acompaña a toda decisión". (Enric Bas, 2005))

La inteligencia prospectiva de seguridad, es la utilización del conocimiento para la acción sobre futuros de riesgo, sobre la trayectoria o trayectorias presentes que conformarán esos futuros de riesgo. Por tanto, en Seguridad y Defensa no existe prospectiva sin conocimiento (inteligencia) y no existe valor si nuestra interpretación anticipada de los fenómenos no está ligada a la acción, a una acción preventiva. Esta acción prospectiva puede ser estratégica, como conciben la mayoría de los autores, pero también táctica, es decir, también es útil avanzar en una prospectiva aplicada a las operaciones. (Enric Bas, 2005)

Es comprometido, en este punto, mencionar las acciones preventivas, sobre todo en el ámbito de la defensa, cuando tras el 11-S, una de las incorporaciones estratégicas más relevantes y polémicas a la doctrina de seguridad de algunos países, ha sido la de los "ataques preventivos". Sin embargo, la proactividad preventiva en seguridad, no ha de ser estirada conceptualmente hasta tal punto que se actúe contra ciudadanos antes de que vulneren la ley, sino que se trata de accionar los recursos de seguridad para reducir las oportunidades –y esta reducción es la clave preventiva– de que la delincuencia pueda ejecutar sus propósitos de transgresión en contextos sociales concretos. De ese modo, se conjugarán en una respuesta integrada a la amenaza global de la delincuencia organizada todas las potencialidades y recursos de los servicios de seguridad y policía. (Enric Bas, 2005)

El desarrollo de capacidades de inteligencia prospectiva, es un territorio con amplio potencial en las fuerzas de seguridad y un interesante campo de investigación y perfeccionamiento para sus analistas. Bien es cierto, que el análisis de riesgos que, por ejemplo, se está aplicando en control de personas y mercancías en recintos aeroportuarios, o la introducción de componentes de perfilado en el análisis de información financiera relacionada con el blanqueo, son prometedores comienzos en esta línea de trabajo. Sin embargo, la prospectiva estaría muy lejos y sería muy ineficiente si no se trabajara continuamente en la calidad del proceso de análisis de información, sobre todo en lo que se refiere al desarrollo de sistemas de tratamiento de información rigurosos y homogéneos en las fuerzas de seguridad del Estado y, muy particularmente, a la arquitectura de una metodología específica para el análisis estratégico de información y la producción de inteligencia para las decisiones estratégicas en seguridad pública.

9. Pensamiento inferencial

Una vez que la mente se asocia a un hecho, a menudo se ve amenazada por la inferencia, la discusión o la conclusión factual. Mucha gente salta a una conclusión que no es necesario soportarla por el hecho.

El rol importante del pensamiento fallido, de las decisiones incompetentes, del mal entendimiento humano y el conflicto en un concepto, que él llama inferencia-observación confusión, el cual se define como la incapacidad de separar claramente las conclusiones de la información sobre la cual se basa. (Haney, 2010)

10. Disciplina prospectiva.

Es esencial exponer el alcance de la disciplina denominada Prospectiva y de su importancia dentro del ciclo de planeamiento, para conseguir y mantener en el futuro, unas Fuerzas Armadas con el nivel óptimo de operatividad. Los recursos necesarios de personal y material para mantener unas Fuerzas Armadas de profesionales capaces de enfrentarse a los retos futuros, no se pueden ni de deben improvisar.

Hay que tener en cuenta, que el diseño y construcción de los sistemas de armas, la investigación tecnológica y la captación de recursos humanos requieren tiempo de gestación, todo ello bajo la presión de un ambiente que se encuentra en continua evolución y transformación. (Díaz-Malaguilla)

Para responder a la interrogación de qué estrategia elegir para satisfacer el objetivo inicial, es fundamental explorar el futuro. Esto permitirá, adecuar las estrategias para llegar más preparados a ese futuro para hacerle frente; de lo contrario, las consecuencias podrían ser nefastas. (Díaz-Malaguilla)

Esta necesidad de "ver el futuro" no es exclusiva del ámbito de la Seguridad y Defensa, actualmente, cualquier empresa con cierta relevancia, sitúa una oficina o departamento de estrategia, encargada de estas actuaciones las cuales les hacen ser más competitivos; Sony Ericsson en el área de las telecomunicaciones, Shell en el campo de la energía, Colt en el ámbito de la Defensa y otras, son algunos de los ejemplos más relevantes.

Sin embargo, esta necesidad de "ver el futuro" presenta, como es lógico, muchas dificultades, para intentar resolver el problema, de ver a largo plazo, existen diferentes aproximaciones y una de ellas es la Prospectiva. Así, partiendo de la base de que el futuro es imposible de predecir, la disciplina denominada Prospectiva pretende desentrañar el futuro, es decir responder a la pregunta de cuáles van a ser las amenazas del mañana, en sus diferentes aspectos para poder enfrentarlas y conseguir una ventaja competitiva. (Díaz-Malaguilla)

En otras palabras, la Prospectiva nos permite ser protagonistas de nuestro futuro desde nuestro presente, para lo cual se actúa, según las ideas de Gastón Berger, a largo plazo con un enfoque sistémico, científico y con imaginación. (Díaz-Malaguilla)

A mediados del siglo pasado, Gastón Berger, hombre de negocios francés y uno de los principales fundadores de la disciplina, utilizó la palabra "prospectiva" para nombrar la ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él. Prospectiva, etimológicamente, procede del latín pro, adelante, y spectare, mirar, es decir, «la acción de mirar adelante en el tiempo».

Tras esa mirada, la Prospectiva lleva a reflexionar sobre las múltiples posibilidades o alternativas de futuro. La Prospectiva trata de representar el porvenir idealmente o de crearlo en la imaginación, es decir, de construir imágenes de futuro, de anticiparlo para conjeturar sobre él (Jouvenel).

No debe confundirse la prospectiva con la predicción, adivinación, pronóstico o profecía. No pretende anunciar algo que sucederá, ni adivinar lo futuro por medio de sortilegios, ni conocer lo futuro por ciertos indicios, ni anunciar las cosas futuras a partir de un don sobrenatural. (Jouvenel)

La Prospectiva busca, no lo que será, sino lo que podría ser o desearíamos que fuese. Es, pues, una especulación educada sobre el porvenir, que incluye como propósito, una posible mejor comprensión del presente con la ayuda de imágenes sobre el futuro.

La Prospectiva inventa y explora mundos. Es el ejercicio sistemático de la imaginación y la razón sobre el futuro, basándose en el propósito de que imaginar de manera razonada el futuro es perpetuamente el primer paso para empezar a construirlo. Ello no significa que se trate de limitar lo imaginado a sólo aquello que la razón convencional aceptaría como posible (Díaz-Malaguilla)

Se trata de explorar con libertad y hacer explícitas las estructuras lógicas de pensamiento que están detrás del discurso prospectivo. Se trata de disminuir el azar, prever razonada y razonablemente las posibles evoluciones de lo estudiado al paso del tiempo y el efecto que podrían tener, sobre el objeto de estudio, distintas acciones aplicadas a él o a su entorno.

Desde tal perspectiva, la Prospectiva es entendida como una sistemática mental que, en su trecho más importante, viene desde el futuro hacia el presente; primero anticipando la configuración de los futuros posibles (futuribles); luego, reflexionando sobre el presente desde esos futuros imaginados para delimitar los futuros deseables (futurables) y finalmente concebir estrategias de acción tendentes a alcanzar el futuro objetivado como preferido (futurido).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), define la Prospectiva como el conjunto de tentativas sistemáticas para observar a largo plazo el futuro de la Ciencia, la Tecnología, la Economía y la Sociedad con el propósito de identificar las tecnologías emergentes que probablemente produzcan los mayores beneficios económicos o sociales.

La Prospectiva es, antes que un método o una disciplina, una actitud proactiva que se preocupa más por lo que queremos que ocurra en el futuro que por lo que puede suceder en él. Esta actitud se resume en: "El futuro está por hacer, es múltiple y podemos influir en él".

11. Planeación estratégica

La planificación estratégica, es uno de los instrumentos más importantes para que las organizaciones puedan proyectar el cumplimiento de sus objetivos a largo plazo. (Gabinete de Recursos Humanos y Organización, 2001)

El planeamiento estratégico viene a ser hoy en día uno de los factores fundamentales, si no el principal, de la realización del proceso de dirección estratégica. La planificación estratégica nos marca el "camino" para, partiendo de la misión, llegar a la visión.

La formulación de la estrategia probablemente sea el tema más discutido y debatido por las instituciones, que entre a etapas de mejora, continua tanto interno como externamente. Diferentes generaciones de líderes empresariales han considerado el desarrollo de una buena estrategia como el factor diferenciador del éxito. Directivos, académicos y consultores, todos buscando la panacea de una estrategia ganadora, han contribuido a la cuestión y al debate. El trabajo por ellos realizado, no ha sido improductivo, y de hecho ha dado lugar al desarrollo de varias escuelas de pensamiento estratégico. (Henry Mintzberg, 1998)

El proceso de planeamiento es también un proceso de aprendizaje de la organización, al participar el personal de todos los niveles.

Entonces entendemos, que el planeamiento estratégico juega un doble rol: el de relacionar una organización y su personal con su entorno a la vez que provee unidad y dirección a sus actividades.

La necesidad de disponer de una selección con un enfoque claro de elementos de diferenciación conduce a la necesidad de tener una estrategia. (Henry Mintzberg, 1998)

Es necesario mejorar constantemente la eficacia institucional para poder trabajar con una rentabilidad superior a la media. Y sin embargo, esto por sí solo, tampoco es suficiente. (Henry Mintzberg, 1998)

Sólo unas pocas instituciones han conseguido imponerse con éxito a sus competidores por un tiempo prolongado y tan sólo gracias a su eficiencia institucional. Probablemente esto se deba a que los mejores procedimientos de actuación se difunden rápidamente. (Henry Mintzberg, 1998)

11.1 Propósito y beneficios del Planeamiento Estratégico

El planeamiento estratégico se realiza con el fin de conocer y comprender el entorno de la institución y de esta manera contrarrestar aspectos negativos y tomar ventaja de los positivos para desarrollar estrategias en pos de la visión, misión y objetivos; trae consigo numerosos beneficios, que finalmente se reflejan en los resultados de un plan estratégico.

La autora Corrall señala una serie de propósitos y beneficios de la aplicación del planeamiento estratégico en una unidad de información; pero que al mismo tiempo, se rigen para la mayoría de instituciones.

Los siguientes son los propósitos de llevar a cabo un planeamiento estratégico, señalados por Corrall:

1. Esclarecer el propósito y los objetivos;
2. Determinar dirección y prioridades;
3. Proveer un marco de acción para el desarrollo de políticas y toma de decisiones;
4. Ayudar en la efectiva asignación y uso de recursos; y
5. Señalar temas críticos y riesgos, así como fortalezas y oportunidades.

11.2 Importancia del Planeamiento Estratégico

Señalados los principales propósitos y beneficios de llevar a cabo un planeamiento estratégico, y a manera de abordar el tema, a continuación se verán algunos aspectos donde reside la importancia de este proceso:

1. Es un proceso que nos permite establecer un sentido de la dirección en un entorno cambiante, aprovechando las oportunidades y reduciendo los riesgos del entorno. Además, nos permite responder a situaciones inesperadas o sorpresas que pueden afectar a la institución;
2. Orienta el trabajo de los miembros de la organización hacia un panorama futuro, esclareciendo hacia dónde deben dirigir sus esfuerzos y los motiva a trabajar en conjunto, aportar ideas, hacerlos partícipes de las decisiones, creando un ambiente de trabajo en comunidad;
3. Permite fijar objetivos y estrategias que sirven para controlar y evaluar el desempeño de la alta dirección; y dentro de este marco, hacer un uso

eficiente de los recursos e integrar y coordinar mejor las actividades administrativas;

4. Ayuda a identificar los grandes problemas estratégicos y a predecir el desempeño futuro de la institución

12. El Modelo Prospectivo

Todo proceso prospectivo tiene como punto de máximo interés el diseño de un escenario probable y de varios escenarios alternos.

Puesto que el trabajo de los escenarios supone conocer las variables que los integran, es indispensable realizar una Fuerzas Armadas previa, para identificar los elementos de que constarán los escenarios. (Francisco José Mojica, 2002)

Asimismo, como el diseño de escenarios tiene como propósito elegir el más útil y provechoso, la etapa siguiente será la determinación de estrategias encaminadas a alcanzarlo.

La siguiente tabla, es una visión general del Modelo Prospectivo con sus resultados y referencias a las técnicas que se pueden emplear en cada caso.

Tabla No 1 Modelos prospectivos

ETAPAS	RESULTADOS	TÉCNICA
Precisión de tendencias, factores de cambio y características del entorno	Reconocimiento de la situación actual y de las condiciones potenciales del tema que se está estudiando.	Matriz Dofa Árbol de Competencias de Marc Giget.
Identificación de "variables estratégicas"	Detección de los componentes más importantes y más gobernables del tema.	Igo (Importancia y Gobernabilidad) Análisis Estructural Ábaco de Régnier
Estimativo y Diseño de escenarios	Obtención de un escenario probable, de varios escenarios alternos y de un "escenario apuesta"	Delphi Ábaco de Régnier Sistema de Matrices de Impacto Cruzado Análisis Morfológico Ejes de Peter Schwartz

ETAPAS	RESULTADOS	TÉCNICA
Detección del comportamiento de los Actores Sociales	Descripción del poder que manejan y de las posibles jugadas de los Actores Sociales.	Juego de Actores
Estrategias para lograr el escenario apuesta	Diseño de objetivos, detección de acciones	Igo (Importancia y Gobernabilidad) Ábaco de Régnier Análisis Multicriterios Árboles de Pertinencia

Fuente: Teoría y aplicación de la prospectiva

12.1 Utilidad.

Identificación de escenarios prospectivos. El análisis estructural permite identificar un conjunto de variables esenciales; aquellas variables que son causas más que consecuencias de la evolución del sistema estudiado. Para montar escenarios prospectivos, es conveniente dividir el grupo de variables en dos subgrupos, según el carácter más o menos mecanicista o determinista de las variables y / o su sensibilidad a los movimientos de los actores.

En lo que respecta a las variables del entorno, cuya evolución es de índole determinista y no está muy condicionada por los movimientos de los actores, el método utilizado radica, en extrapolar las tendencias, teniendo en cuenta las correlaciones existentes entre ciertas evoluciones. Corresponden más bien a lo que podría denominarse una variante. En lo relacionado a las variables especialmente sensibles a los movimientos de los actores, es conveniente aplicar enfoques prospectivos que integren las estrategias de los actores y que conduzcan a las cuestiones en juego.

En este caso, la construcción de escenarios, se basa en la exploración de todas las combinaciones posibles de hipótesis cualitativas sobre potenciales resultados de cada una de las cuestiones en juego sobre el horizonte estudiado. Esto conduce a una gama de escenarios y/o combinaciones más amplia y variada que no incluye interrupciones ni discontinuidades.

El universo definido es, al mismo tiempo, más intuitivo y más complejo; es un campo donde no se utilizan los métodos tradicionales de pronóstico: Mirada estratégica y vigilancia prospectiva, requisitos y horizonte pertinente a la prospectiva estratégica.

SECCION III: Planeamiento por capacidades

13. Planeamiento por capacidades

Los mecanismos de Planeamiento Militar hasta ahora empleados, tanto nacional como internacionalmente, vemos que su fundamento era un conocimiento, más o menos exacto, de la «Amenaza» y de sus previsibles «Líneas de Acción». Dichos mecanismos se ajustaban a la situación estratégica del momento, que era estática y referida únicamente al enfrentamiento entre los dos Grandes Bloques. Así, los planificadores tenían que analizar un escaso número de escenarios, lo que permitía desde el primer momento una fácil identificación de las Capacidades o medios necesarios para combatir o anular la amenaza. (Sieiro, 2006)

En dicho esquema, y como norma general, los trabajos se orientaban al apoyo en la toma de decisiones sobre la renovación de los sistemas existentes o la adquisición de otros nuevos y mejores. En ocasiones y en función de los recursos disponibles, los análisis llegaban a contemplar únicamente la adquisición del sistema principal, dejando partes esenciales para ciclos posteriores, cuando la previsión económica fuera más favorable. Por lo que, en determinados casos, no se dispusiera de la Capacidad Militar que se esperaba poseer. (Sieiro, 2006)

13.1 Respuesta a los escenarios futuros

El nuevo proceso de planeamiento pretende dar respuesta a las crisis que se presentarán en escenarios futuros. Estas serán más complejas que las precedentes, al tenernos que enfrentar a una amenaza de carácter sutil, multipolar e indefinido. La inteligencia y la innovación, resultarán elementos fundamentales para determinar las soluciones que comban o anulen dicha amenaza.

Es precisamente esta falta de información lo que obliga a efectuar un esfuerzo en el planeamiento, desarrollándolo de forma más general, orientado a contrarrestar lo «que sería capaz de hacer nuestra amenaza » (el «cómo»), en lugar de «contra quién» y en «dónde» debemos enfrentarnos. Vemos pues que se trata de un planeamiento cargado de incertidumbres, que demanda un análisis profundo de los escenarios donde actuarán nuestras tropas y de las amenazas a las que estarán expuestas y, por supuesto, soluciones imaginativas. (Sieiro, 2006)

Nuestro planeamiento no se deberá enfocar sólo a determinar los medios necesarios para un tipo de conflicto concreto o una misión específica, si no que

deberá ser mucho más general y dirigido a la obtención de las Capacidades que permitan abarcar un amplio espectro de ellos. Ahora bien, se debe ser consciente de que para obtener los resultados más exactos, se tendrán que incluir los escenarios más probables y los ambientes operativos más exigentes.

Para explicar lo que hemos denominado como un «Planeamiento Basado en Capacidades», debemos definir qué entendemos por «Capacidad ». En términos militares, es el «conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas». Es decir, una Capacidad Militar no es únicamente un arma o un sistema de armas, sino un conjunto de factores, más o menos críticos, pero todos igualmente importantes para la consecución del efecto deseado. (Sieiro, 2006)

El nuevo proceso pretende estudiar, bajo una única visión conjunta, cada una de las Capacidades Militares; de manera, que se puedan establecer sus requisitos, analizar sus carencias, proponer soluciones y valorarlas. Entendemos, que planear sobre la base de Capacidades, proporcionará un fundamento más racional para la toma de decisiones sobre adquisiciones futuras, a la vez que ofrecerá soluciones integrales al contemplar de una sola vez todas las necesidades asociadas.

El resultado del planeamiento, no será una mera relación de armas a adquirir, sino que definirá «paquetes de actuación» a aplicar en cada una de las Capacidades, que irán más allá de la compra del sistema, su posible modernización o la determinación de los gastos de mantenimiento, llegando a considerar incluso los gastos asociados a su baja del servicio o la supresión de las unidades donde radican. Igualmente, se intenta que los análisis incluyan una estimación inicial sobre la viabilidad económica y la valoración del nivel de cobertura de cada Capacidad. (Sieiro, 2006)

13.2 Determinación de las capacidades

Hay un aspecto que es fundamental para la determinación de las Capacidades necesarias, en especial las más genéricas: el conocimiento exacto de para qué las queremos. Debemos ser capaces de interpretar, lo más exactamente posible, qué deben ser capaces de hacer las Fuerzas Armadas para alcanzar los objetivos, misiones y cometidos que les han sido encomendados.

Este método, que se inicia desde «arriba», busca orientar la acción de los escalones inferiores, dando un mayor protagonismo desde las Fuerzas Armadas, es inicial del proceso a las Autoridades de Planeamiento. Protagonismo que se plasma al brindar a los responsables de los recursos de material y de personal (el de Secretaría de Estado en Defensa, respectivamente), la oportunidad de definir, con antelación suficiente, el marco en donde se deberá mover el planificador militar. Esto significa, entre otras cosas, no tener que rehacer un trabajo que, por falta de datos o de información, pueda haber llegado a conclusiones poco aceptables o erróneas.

El nuevo método da, además, al Jefe de Estado Mayor de la Defensa, como Comandante Operativo de las Fuerzas Armadas y único que las emplea, la oportunidad de decidir y valorar, bajo una única visión «conjunta», lo que verdaderamente estas necesitan, con el valor añadido de permitirle influir, a la vez, en la Transformación de nuestras Fuerzas Armadas, para que se adapten a las exigencias de los tiempos modernos y los escenarios que se avecinan. (Sieiro, 2006)

Por último destacar que este protagonismo temprano ayudará, sin duda, a paliar alguno de los inconvenientes que tenían los viejos sistemas de planeamiento, como es la ya mencionada falta de visión conjunta en la determinación, definición y armonización de los requisitos operativos de los medios necesarios.

Esto mejorará la interoperabilidad entre Ejércitos y la optimización en el empleo de los recursos disponibles. Es decir, nos permitirá actuar con la máxima eficiencia y eficacia.

13.3 Desagregación de capacidades

Casi todos los elementos necesarios para afrontar nuestro planeamiento. Ahora bien, transformar una "Capacidad" en un conjunto de actuaciones concretas y en múltiples áreas, no es una tarea fácil. Por el contrario, es un proceso complejo que necesita de dos pasos previos: la desagregación de las "Capacidad" y la definición de los posibles escenarios de actuación. Cuanta mayor exactitud se consiga en estos apartados, más precisa será la cuantificación de las necesidades asociadas a cada una de las "Capacidad".

La desagregación o subdivisión de las mismas, resulta fundamental al descomponer el problema en partes más manejables. Para ello, se han establecido unas Capacidades de primer nivel —las de carácter general— a las que se ha denominado Áreas de Capacidad. Estas cubren todo el espectro de actividades que

necesita una Fuerza para ser empleada y que, por su amplitud, resulta complicado analizar valorando las posibles soluciones que les den satisfacción. Paralelamente se han establecido otras de segundo nivel, que hemos denominado directamente como Capacidades Militares.

Una prueba de la dificultad del proceso, es que la definición de la citada clasificación ha dado lugar a un interesante debate, no solo acerca del número de niveles al que sería conveniente descender, sino también en cuáles deberían ser las Capacidades Militares. (Sieiro, 2006)

Parece claro, que una división excesiva resultaría tan complicada de analizar que las Áreas de Capacidad. Lo recomendable, una vez establecida esta primera división, será dejar que la experiencia nos indique cuáles de estas Capacidades deben ser modificadas, en qué nivel de desagregación se deben mantener y cuál es recomendable descomponer aún más. (Sieiro, 2006)

Las Áreas de Capacidad definidas son las siguientes:

- Mando y Control Integrado
- Superioridad en el enfrentamiento
- Vigilancia, Reconocimiento, Inteligencia y Adquisición de Objetivos.
- Movilidad y Proyección
- Sostenibilidad
- Supervivencia y Protección
- Acción del Estado
-

SECCION IV: Ciberdefensa

14. Planeamiento militar en el ciberespacio

La revolución de la información implica, sobre todo, un cambio en el papel que desempeña en nuestra sociedad el procesado de la información. No es sorprendente que se estén planteando aspectos fundamentales sobre el acceso a información de tipo íntimo o valioso y sobre el uso que se hace de la misma.

El resultado de la revolución de la información dependerá de las acciones y decisiones sociales, no sólo de los avances tecnológicos. Igual que las sociedades industrializadas, adoptan diversas formas en todo el mundo, por lo que existen muchas formas de vida dentro de las mismas; es probable, que en el futuro haya una amplia gama de sociedades de la información. (Juan José Díaz del Río Durán, 2013)

Las claves actuales de la economía global se basan en el procesamiento y manejo de la información: cada persona y cada organización tiene una capacidad casi ilimitada para acceder a la información generada por los demás y el potencial para convertirse en generadores de información para otros.

El enfoque de las Tecnologías de la Información y la Comunicación ha evolucionado sensiblemente en las dos últimas décadas. En sus inicios, las TIC eran un instrumento utilizado fundamentalmente en la mecanización de los procesos a todo nivel, tanto en el sector público como en el privado.

En la actualidad, estos procesos que complementan estas tecnologías con capacidades específicas, como el compromiso de la dirección, el aprendizaje organizacional y la integración con otros entes, mejoran sus resultados de país y potencian ventajas competitivas sostenibles.

Desde el gobierno, se entiende que las Tecnologías de la Información y la Comunicación deben trascender, desde ser un recurso valioso a ser un elemento clave en la aportación de valor a la sociedad.

Además de alcanzar una difusión generalizada en todos los órdenes y de atacar la brecha digital, el principal reto está ahora en sacar provecho de las oportunidades que ofrece el proceso constante de adaptación a la evolución tecnológica.

La proliferación de computadoras conectadas a módems telefónicos que se inició a principios de los años 80, aumentó la vulnerabilidad de los sistemas informáticos, y permitió la proliferación de aplicaciones que pueden afectar el buen funcionamiento de los sistemas de información establecidos en el país, estas aplicaciones, desarrollas por personas con mucho conocimiento en los temas informáticos, son capaces de ingresar ilegalmente en las redes informáticas e incluso de alterar su contenido y sus procesos.

Esta vulnerabilidad, hace que la institución encargada de producir inteligencia estratégica nacional, comience a especular con la posibilidad de que algún grupo terrorista de crimen organizado, narcotráfico, otros servicios de inteligencia, sector privado pueda cometer atentados, espionaje o actos de sabotaje de

gran envergadura, empleando medios telemáticos, sin necesidad siquiera de que el agresor se encuentre dentro del territorio nacional.

El hecho es que vivimos en un mundo conectado por infraestructura cibernética. Entonces, es prudente cuestionar, si se han creado las condiciones necesarias para reforzar el sistema de la seguridad nacional en una base tecnológica basada en la norma jurídica pertinente.

14.1 Uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación

Las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) permiten una comunicación más fluida, tanto en el ámbito internacional como nacional. Hay cada vez más empresas e instituciones que actúan en un mundo donde las barreras del acceso a la información y contenidos se superan con mayor facilidad, hay fuerzas muy potentes de distintas culturas en el mundo que la aprovechan y comparten en una escala sin precedentes.

El desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) ha generado un nuevo espacio de relación en el que el contenido de la información que se genera, desde distintos puntos del mundo, influye en las decisiones de los gobiernos. El acceso a esa información por distintos medio, ya sean los denominados "open source", la conectividad donde algunos de los países han generado plataformas más robustas para accesar a información vital y valiosa para el acontecer nacional, así como la rapidez y facilidad de los intercambios de información y comunicaciones, han eliminado las barreras de distancia y tiempo.

El ciberespacio, nombre por el que se designa al dominio global y dinámico compuesto por las infraestructuras de tecnología de la información – incluida Internet–, soportadas en redes de telecomunicaciones de última generación y mediante la gestión de los sistemas de información y generación de contenidos, ha venido a superar barreras de idiomas, culturas e ideologías, haciendo partícipes a sus usuarios de una globalización sin precedentes que propicia nuevas oportunidades, a la vez que comparte nuevos retos, riesgos y amenazas.

14.2 El ciberespacio y la ciberseguridad

La alta dependencia tecnológica de nuestra sociedad, es una realidad constatable, siendo imprescindible para el buen funcionamiento de los Estados, sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y sus infraestructuras. Esta dependencia seguirá

aumentando en el futuro. Las tecnologías de la información hacen posible casi todo lo que nuestras Fuerzas Armadas necesitan: apoyo logístico, mando y control de sus fuerzas, información de inteligencia en tiempo real.

En menos de una generación, las TIC en el entorno militar han evolucionado desde una simple herramienta para mejorar la productividad administrativa a un medio estratégico.

Paralelamente, la dependencia tecnológica, la globalización y la facilidad de acceso a las tecnologías, hacen que, en el día de hoy, la probabilidad de sufrir ataques informáticos o ciberataques sea muy elevada, permitiendo potencialmente a nuestros adversarios obtener inteligencia valiosa de nuestras capacidades y operaciones y desestabilizar nuestra economía. Como es lógico, a mayor dependencia mayor es el impacto que podría tener un ataque a los sistemas sobre los que se sostiene un país o una organización.

Los ataques cibernéticos ya no solamente tienen motivación intelectual o económica, sino también política, por lo que las consecuencias ya no solo se centran en una pérdida económica, sino en los conflictos entre países que demuestran y miden sus fuerzas, además de, en las dimensiones de tierra, mar, aire y espacio, a través del ciberespacio.

La amenaza a las Tecnologías de la Información nunca ha sido mayor y los usuarios necesitan y demandan seguridad como nunca antes había ocurrido. Los ataques pueden ser procedentes no sólo de hackers informáticos sino de terroristas, organizaciones criminales y extremistas políticos, movimientos fanáticos religiosos, servicios de inteligencia y fuerzas militares adversarias.

El ciberespacio es una nueva dimensión en la que se pueden materializar conflictos y guerras, que no tiene límites ni fronteras y que, sorpresivamente, parece no tener restricciones ni leyes, al menos efectivas. (Amit Sharma)

14.3 La ciberguerra es asimétrica.

El bajo coste de los equipos informáticos, puede implicar que nuestros adversarios no tengan necesidad de fabricar armamento costoso y sofisticado para suponer una amenaza significativa a nuestras capacidades militares. Unos cuantos programadores pueden, si encuentran una vulnerabilidad a explotar, amenazar nuestros sistemas logísticos, robar nuestro planeamiento operacional o cegar nuestros sistemas de inteligencia, de mando y control. Por este motivo, muchos ejércitos están desarrollando capacidades ofensivas en el ciberespacio y se estima

que más de 100 servicios de inteligencia extranjeros llevan a cabo estas actividades. Para tratar de impedirlo y estar por delante de nuestros adversarios, necesitamos ajustar y mejorar continuamente nuestras defensas. Por otra parte, el análisis forense necesario, para identificar a un atacante, puede llevar meses, si es que la identificación es posible finalmente, e incluso, si el atacante es identificado y no es un estado; sino por ejemplo, un grupo terrorista, puede suceder que no tengamos medios para responder. Para más complicación, los ciberataques a menudo se originan en servidores situados en países neutrales y las respuestas pueden conllevar consecuencias imprevistas a sus intereses, razón por el que el uso de este tipo de reacciones debe estar siempre bajo un mando estratégico que tenga una visión integral y global de la situación.

Los sistemas en red no son los únicos susceptibles de presentar vulnerabilidades y ser atacados; tanto su software como su hardware pueden ser saboteados antes de ser unidos en un sistema en explotación.

Ejércitos de diversos países han reconocido formalmente al ciberespacio como un nuevo dominio de enfrentamiento. Aunque el ciberespacio es un dominio hecho por el hombre, se ha hecho tan crítico para las operaciones militares como la tierra, el mar, el aire y el espacio.

14.4 La necesidad de una estrategia nacional

El ciberespacio es un dominio único, ya que no ocupa espacio físico en sí. Pero sin embargo lo hace, depende de nodos físicos, servidores y terminales que se encuentran en las naciones que ejercen el control y a veces la propiedad. El bien público, que viaja por la autopista de la información, es artificial y difícil de categorizar o localizar. Se debe contar, que el ciberespacio es un lugar sin límites o fronteras lleno de un bien común atrapado en datos, constituyendo información de todos los actores del mundo, desde los Estados a las compañías hasta sin fin de información personal. Sin embargo, hay una geopolítica inmersa referente a los meridianos de nuestro planeta por los cuales se tiene acceso.

Hasta hace poco, la mayoría de los hackers estaban después de la información que constituye la carga útil del ciberespacio, en lugar de su infraestructura. Esto, sin embargo, está cambiando. La base de la infraestructura y la información del ciberespacio están, casi en su totalidad, en manos de las empresas privadas y comerciales, en lugar de los gobiernos o de los militares. Para complicar aún más las cosas, a diferencia de los otros dominios, el ciberespacio no depende princi-

palmente del poder del Estado para la seguridad; la gran mayoría de las redes son privadas y competitivas en su naturaleza. En este entorno, los proveedores han sido bastante resistentes a la regulación y la seguridad, prefieren la autorregulación, menor seguridad en lugar de aceptar las limitaciones y los altos costos que aumentan la seguridad y fiabilidad.

En este sentido, las regulaciones para optimizar los recursos que inciden en la ciberseguridad que el Estado ha de dictar, se consideran:

A) A los gobiernos incumbe la función de dirigir la formulación y aplicación de ciberestrategias nacionales exhaustivas, orientadas al futuro y sostenibles. El sector privado y la sociedad civil, en diálogo con los gobiernos, tienen una importante función consultiva en la formulación de esas ciberestrategias nacionales.

B) La aportación del sector privado es importante para el desarrollo y la difusión de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en ámbitos como infraestructura, contenido y aplicaciones. El sector privado no es sólo un actor del mercado, sino que desempeña un papel en el contexto más amplio de desarrollo sostenible.

C) El compromiso y la participación de la sociedad civil es igualmente importante en la creación de una Sociedad de la Información equitativa y en la instrumentación de las iniciativas para el desarrollo relacionadas con las TIC.

D) Las instituciones internacionales y regionales, incluidas las instituciones financieras, desempeñan un papel clave a la hora de integrar la utilización de las TIC en el proceso de desarrollo y proporcionar los recursos necesarios para construir la Sociedad de la Información y evaluar los progresos alcanzados.

14.5 Iniciativas de la Ciberestrategia

Las iniciativas que se han de considerar en la «Ciberestrategias» se basan en cuatro (4) principios fundamentales:

1. Explotación de las tecnologías: Fomentar el desarrollo de la utilización de una amplia gama de tecnologías, desde modernas infraestructuras IP y MCT hasta nuevas aplicaciones en esferas como comercio, salud, educación, agricultura, gobierno y seguridad en línea.

2. Creación de capacidad: Dar a la población local los medios para crear y administrar sus propios proyectos, gracias al desarrollo efectivo de los recursos humanos.
3. Políticas y estrategias: Ayudar a los gobiernos a elaborar y poner en práctica políticas y leyes que favorezcan la instalación y utilización de las TIC.
4. Asociaciones/alianzas: reunir a los socios del sector público y el sector privado para elaborar proyectos que beneficien a todos los interesados, incluida la comunidad entera.

Sólo un enfoque integral, que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinaria a nivel nacional, regional e internacional, puede responder a los complejos retos a los que nos enfrentamos.

La política de seguridad se basa en seis (6) conceptos básicos:

- Enfoque integral de las diversas dimensiones de la seguridad,
- Coordinación entre las administraciones públicas y la sociedad,
- Eficiencia en el uso de los recursos,
- Anticipación y prevención de las amenazas y riesgos,
- Resistencia y recuperación de sistemas e instrumentos, e
- Interdependencia responsable con nuestros socios y aliados.

Dentro de la estrategia de seguridad del Estado, se analizan los fenómenos globales que propician la propagación o transformación de los riesgos y amenazas que nos afectan; entre los fenómenos se encuentran disfunciones de la globalización, desequilibrios demográficos, pobreza y desigualdad, cambio climático, peligros tecnológicos e ideologías radicales y no democráticas, todos éstos considerados como potenciadores de los riesgos y amenazas.

La estrategia de seguridad del Estado destaca, que es necesaria una coordinación entre en la administración pública y el sector privado en materia de infraestructuras críticas, dado que parte de la infraestructuras críticas, en alguna proporción, está en manos de este sector privado, lo que hace necesaria comunicación y coordinación constante y eficaz.

Para reforzar la resistencia y capacidad de recuperación de los activos fundamentales, la estrategia de seguridad del Estado considera indispensable seguir

avanzando en aspectos como la consolidación de los instrumentos para la protección de las instalaciones, la mejora del marco regulador de los sectores críticos, el establecimiento de medidas que aumenten su fortaleza, incremento de su resistencia, reforzamiento de sus capacidades de adaptación ante condiciones adversas, el diálogo y cooperación permanente entre las administraciones públicas y los operadores de infraestructuras y servicios.

La estrategia de seguridad del Estado, destaca por encima de las demás la necesidad de impulsar cambios orgánicos al máximo nivel del Estado, que garanticen la articulación de esta nueva concepción integrada de la seguridad, su gestión y su seguimiento.

14.6 Principios de la guerra en el ciberespacio

Este se basa en tres (3) supuestos básicos:

Primero, el ciberespacio es un dominio artificial que debemos controlar para alcanzar el éxito de las operaciones en los ámbitos de tierra, mar, aire y espacio.

Hoy, con pocas excepciones, los demás dominios bélicos dependen del ciberespacio. Se usa la definición del ciberespacio del Departamento de Defensa en la Publicación conjunta 1-02:

> "*el ciberespacio es un dominio global dentro del entorno de información que consiste en la red interdependiente de infraestructuras de tecnología de información, incluida Internet, redes de telecomunicaciones, sistemas de computadoras y procesadores y controladores integrados*". (Departamento de Defensa en la Publicación conjunta 1-02)

No obstante, estas interconexiones y capacidades conllevan la necesidad de abordar aspectos cognitivos de control y uso del dominio.

En segundo lugar, los objetivos ciberespaciales de hoy pueden ser penetrados o resultar dañados por un atacante con suficientemente determinación y/o recursos. Según el Dr. Kamal Jabbour, científico superior de la Fuerza Aérea para la Calidad de la Información, las políticas y los procedimientos de defensa de redes actuales han fracasado por lo general, y hay numerosos ejemplos de intrusiones en nuestras redes para proporcionar un apoyo suficiente para esta suposición. (Dr. Kamal Jabbour, 15 de julio de 2010)

Por último, los avances en la tecnología ciberespacial seguirán cambiando rápidamente el dominio, lo que requiere que nos ajustemos rápidamente si vamos

a mantener la libertad de acción en el ciberespacio, tanto defensiva como ofensiva. (Mike Lloyd, Junio de 2010)

La nueva tecnología de la información, está poniéndose continuamente a disposición de los organismos e instituciones del Estado competentes a los temas de la Defensa y Seguridad, del público y de nuestros oponentes. Cada nueva capacidad aporta sus propias fortalezas y vulnerabilidades. Los cambios de dominio de software y hardware usados para reparar vulnerabilidades también pueden crear vulnerabilidades. Debemos suponer que el dominio del ciberespacio seguirá cambiando y requieren capacidades de combate flexibles.

Referencias Bibliográficas

Departamento de Defensa en la Publicación conjunta 1-02. (s.f.).

Amit Sharma. (s.f.). *Cyber Wars: A Paradigm Shift from Means to Ends.* (M. d. India., Ed.) Institute for System Studies and Analysis.

Blanchard, K. (s.f.). *El corazón de un líder/el arte de influir.* McGraw Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V.

Díaz-Malaguilla, J. L. (s.f.). *Necesidad de una Unidad de Prospectiva.* (C. S. NACIONAL, Ed.)

Dr. Kamal Jabbour, S. (. (15 de julio de 2010). *The Science and Technology of Cyber Warfare" (La ciencia y la tecnología de la ciberguerra).* Army War College, Carlisle PA,.

Enric Bas. (2005). *Prospectiva y prevención de la delincuencia organizada.* MAdrid.

Francisco José Mojica. (2002). *Teoría y aplicación de la prospectiva.* Bogota: Universidad Externado de Colombia.

Gabinete de Recursos Humanos y Organización. (2001). *Guía para la confección del plan estratégico.* Universidad de Granada.

Gaston Berger. (1952).

Godet, M. (2009). *La prospectiva estratégica.* Paris, FRancia: Lipsor. Recuperado de www.laprospective.fr

Guillermina Baena Paz. (2010). *Inteligencia prospectiva.* México: UNAM. Recuperado de http://www.metadata.org.mx

Haney, W. (2010). Northweestern University.

Harari, O. (Julio 2003). *The Leadership Secrets of Colin Powell.* McGraw-Hill Trade.

Henry Mintzberg. (1998). *Planeacion estrategica.* Mexico: Prentice Hall.

Irene Sanders. (2009). *Strategic Thinking and the new Science.*

Jouvenel, B. d. (s.f.). *El arte de la conjetura.*

Juan José Díaz del Río Durán. (2013). *La Ciberseguridad en el ambito militar.*

McCanse, R. R. (s.f.). *Soluciones Gris a dilemas de liderazgo.* Diana, S.A. de C.V.

Mike Lloyd. (Junio de 2010). *The Silent Infiltrator (El infiltrador silencioso).* Armed Forces Journal.

Miklos, T. (2007). *Planeacion prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro.* Mexico D.F., México: LIMUSA.

RAE. (23 de Mayo de 2018). Recuperado de http://dle.rae.es/?id=2Vga9Gy

Sieiro, J. M. (2006). Planeamiento por capacidades. *Revista Española de Defensa*.

Zaleznik, A. (2015). *The Art of Leading by Looking Ahead.* Harvard Business School .

SIMULACIÓN DE NUEVOS MODELOS DE PLANIFICACIÓN MILITAR DE APOYO A LA SEGURIDAD INTEGRAL DE UN ESTADO

SIMULATION OF NEW MODELS OF MILITARY PLANNING TO SUPPORT THE INTEGRAL SECURITY OF A STATE

Cnel de Estado Mayor Conjunto, Carlos Cano Serrano[1]
Cnel de Estado Mayor Conjunto, Byron Bravo Cruz[2]
Academia de Defensa Militar Conjunta (ADEMIC)
República del Ecuador

1 Subteniente de Ingeniería por la Escuela Superior Militar "Eloy Alfaro", el 8 de agosto de 1988; Especialista en Inteligencia (1990) e Ingeniero Civil por la Escuela Politécnica del Ejército (1996); Realizó un Curso Avanzado para Oficiales de Ingeniería en el Ejército de los EE.UU. de Norteamérica (Ft. Leonard Wood, Missouri) 1998. Es Máster en Gerencia de Proyectos (Project Managment), por la Universidad de Webster, USA (1999); y Máster en Gerencia de Sistemas por la Escuela Politécnica del Ejército, Ecuador (2004). Máster en Ciencia y Arte Militar Terrestre , Univ. Militar de la FFAA, Bolivia, 2011. Director de la Escuela de Ingeniería Militar del Ejército (2011) y Profesor Invitado en la Escuela de Comando y Estado Mayor "Mariscal Andrés de Santa Cruz" en BOLIVIA (2012) en los campos de Inteligencia, Táctica y Estratégica.

2 Oficial Instructor de la Escuela Superior Militar "Eloy Alfaro", representante por Ecuador al Consejo del Congreso Latinoamericano de Educación Física. Comandante de la Compañía de Comunicaciones N° 21 "Cóndor". Subdirector de la Escuela Politécnica del Ejército Sede Latacunga. Subdirector de la Escuela de Comunicaciones del Ejército. Jefe Académico de la Escuela de Formación de Soldados del Ejército. Rector del Colegio Militar "Eloy Alfaro" - Quito. Jefe del Departamento de Intereses Nacionales del COMACO y Asesor del señor Jefe del Comando Conjunto de las FF.AA. Comandante de la Brigada de Selva N° 17 "PASTAZA". Actualmente, Director de la Academia de Defensa Militar Conjunta del Ecuador (ADEMIC)

RESUMEN

En un entorno plagado de incertidumbres resulta muy difícil, y hasta ahora lo es, para los Estados y sus Fuerzas Armadas tratar de darle "certidumbre y valoración" a las nuevas amenazas con la dinámica que se presentan. Resulta por decirlo simple "complicado" buscar definirlas en tiempo, dimensión y espacio (las amenazas) con la misma exactitud con la que se calculaba un potencial relativo de combate para la guerra irregular en los años 70 y 80; y por ende, igual de complicado o más complejo resulta aterrizar estas apreciaciones y posibilidades en políticas, directivas, planes y órdenes que instruyan a las Instituciones del Estado y guíen a las FFAA para su combate y neutralización.

Los sistemas tradicionales de Planificación de Operaciones, tanto en el ámbito interno como externo de un Estado, al no tener definido el "sistema de variables" en que se mueve la dinámica de las amenazas, daban a sus fuerzas en todos los niveles de la conducción, Por ejemplo, "realizar operaciones de control del narcotráfico…", "realizar operaciones de apoyo al control del crimen organizado o los grupos irregulares armados…". Lo difícil no era dar la tarea o misión a cumplir, lo difícil era el dar el "cómo", ¿Qué tareas "claves" nos llevarían a los resultados para alcanzar ese objetivo difuso e intangible en el ámbito interno?

El presente artículo, busca explorar cambiantes soluciones de Planificación Militar, que puedan enfrentar problemas permanentes, mediante el desarrollo de un nuevo y dinámico modelo operacional y su definición, tanto para las Operaciones de Apoyo a la Seguridad Integral del Estado como las de la Defensa Nacional.

Palabras clave:
Dinámica-Amenaza-Riesgo, Diseño-Operacional, Centro de Gravedad -Operacional, Ámbito-Interno, Seguridad-Integral.

ABSTRACT

In an environment plagued by uncertainties, it is very difficult and until now it is, for the States and their Armed Forces to try to give "certainty and valuation" to the new threats with the dynamics presented; it turns out to be simple "complicated" to seek to define them in time, dimension and space (threats) with the same accuracy with which a relative combat potential for irregular war was calculated in the 70s and 80s; and therefore just as complicated or more complex it is to land these assessments and possibilities in policies, directives, plans and orders that instruct the State Institutions and guide the Armed Forces to combat and neutralize them.

Traditional systems of Operations Planning both in the Internal and External Scope of a State, having not defined the "system of variables" in which the dynamics of the threats move, gave their forces at all levels of driving tasks For example, "carry out operations to control drug trafficking ...", "carry out operations to support the control of organized crime or irregular armed groups ...", the difficult part was not to give the task or mission to fulfill, the difficult was to give the "How", what "key" tasks would lead us to the results to reach that diffuse and intangible objective in the internal scope ?.

This article, seeks to explore changing military planning solutions that can confront new and dynamic issues to a permanent problem, through the development of a new operational model and its definition for both Operations Supporting the Comprehensive Security of the State and those of National Defense.

Keywords:
Dynamics-Threat-Risk, Design-Operational, Center of Gravity -Operational, Scope-Internal, Security-Integral

Introducción.

El entorno global, a partir de Septiembre del 2001, presenta siempre un escenario cambiante desde la certidumbre de una amenaza definida hasta la simbiosis de amenazas confusas, solitarias y protoestados, esa ha sido la evolución de la amenaza en las 2 últimas décadas.

La Asamblea General de OEA, en ocasión del 32º período ordinario de sesiones realizado en Bridgetown, Barbados en 2002, considera el tema "Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica"[1] en su Declaración y reconoce que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicional debe ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Sin duda, a nivel regional, esto representa el direccionamiento más claro y el cambio de timón más contundente que pueda apreciarse en el continente al respecto de la re-definición de un entorno y un escenario que se venía configurando; ya como un monstruo simbiótico, desde el norte-sur, centro y sur-norte de américa y que incluía a los "carteles" mexicanos de la droga, las "maras" centroamericanas, "los grupos irregulares armados" colombianos, como los principales actores, pasando por un amplio reparto de actores secundarios algunos de ellos más conflictivos y mutantes que los primeros, como son la minería y la explotación ilegal de recursos, el tráfico de personas, armas municiones y explosivos, el contrabando de precursores químicos para el narcotráfico y el terrorismo; todos ellos orquestados en lo que se podría denominar como la gran "obra teatral del crimen trasnacional organizado" que desarrollaba e innovaba año tras año, década tras década grandes y aplaudidas funciones en la que los estados y las fuerzas legales eran meros espectadores desde fuera de la carpa, donde cada vez era más fácil evidenciar "que la guerra revolucionaria" terminó y que el "apreciar la amenaza a la seguridad interna de un estado" iba a ser una tarea cada vez más difícil y compleja.

Para buscar la solución a este problema, se busca estructurar un método en el que inicialmente definiremos de manera tradicional las amenazas y riesgos en el escenario nacional del país en estudio, clasificaremos por regiones e intensidad en cada una de ellas, extrapolaremos esa "intensidad" a una matriz de impactos cruzados que será procesada por métodos probabilísticos y "procedimientos estocásticos", apoyados en las plataformas LIPSOR; para luego de interpretar los resultados

1 El Sistema Interamericano de Defensa, JID, 2012

se pueda definir el triángulo de influencia de las amenazas, sus causas dependientes, la ecuación que describa el sistema estudiado, su centro de gravedad y las líneas de acción estratégica que definan un diseño operacional inicial, que resuelva el problema estratégico y nos conduzca a un enfrentamiento y conducción operacional efectiva y eficiente en el ámbito de la interoperatividad e interoperabilidad.

El método presentado no implica una adaptación, copia o extrapolación de alguno utilizado en otros países; al contrario, en el presente trabajo se presenta una iniciativa propia basada en la aplicación de herramientas matriciales, prospectivas y sobre todo, definiendo una metodología de interpretación que pueda aterrizar en un modelo operacional, que si bien se basa en una doctrina aplicada en el norte como en el sur del continente; ésta, nunca antes ha sido utilizada en una adaptación y modelación para los fenómenos de la defensa interna y la seguridad integral.

1. Antecedentes

La toma de decisiones, es una combinación de la ciencia y el arte militar, la adopción de decisiones y el don de mando son dos de las funciones más importantes del ejercicio del mando en combate. Tomar decisiones efectivas y oportunas en la Planificación Militar es imprescindible para la eficacia del ejercicio del mando en combate.

Si el ejercicio del mando es el arte de la guerra dentro del dominio del comandante, el ejercicio del control es la ciencia de la guerra dentro de la esfera de acción del Estado Mayor.

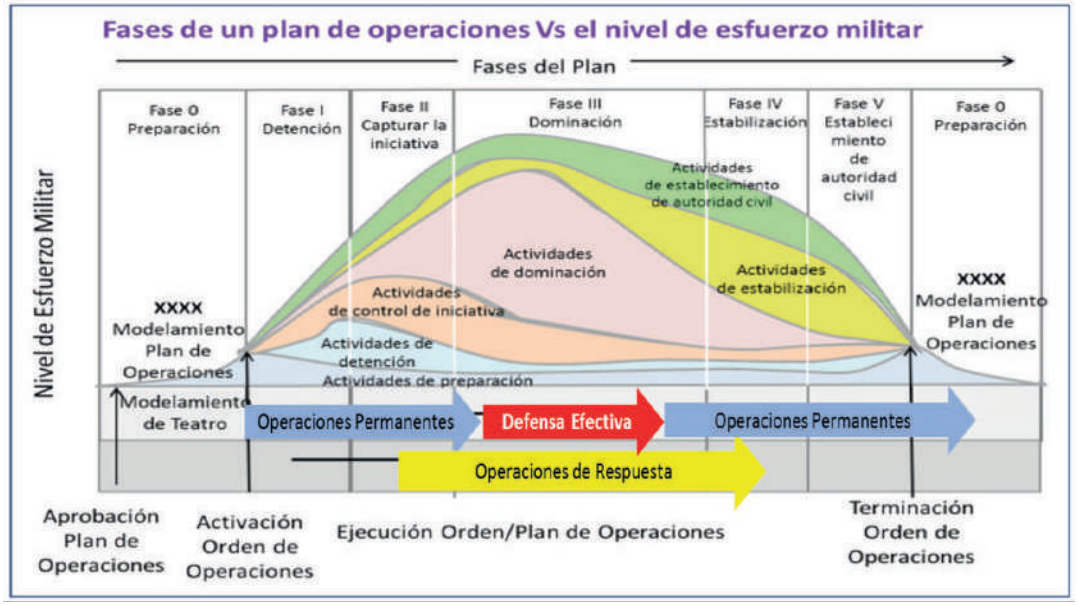
El ejercicio del mando incluye la apertura para recibir información, habilidades cognoscitivas para procesar la información, destrezas analíticas en el ámbito de plana mayor y comando, formulación de conceptos de operaciones, selección de oportunidades y terreno clave, prioridad de tareas, evaluación de riesgos, toma de decisiones y asignación de funciones. El comandante utiliza estos aspectos para liderar, dirigir y motivar a sus tropas en el cumplimiento de la misión. El ejercicio del mando es un elemento diferente y separado del control.

El control implica mantenerse informado sobre las diferentes situaciones, identificar las variaciones de los cálculos iniciales, corregir las desviaciones de la guía inicial, calcular los requerimientos, analizar e informar sobre el desempeño de las unidades. El ejercicio del control se encuentra dentro del campo de acción

de los miembros del EM o plana mayor. A diferencia del ejercicio del mando, el control es un proceso más empírico.

Para el ejercicio de ambos es necesario un método que permita materializar el Proceso Militar en la Toma de Decisiones del nivel táctico; a esos métodos en los diferentes niveles de conducción son los llamamos "Modelos de Planificación Militar", que a continuación pasamos a explorar.

Esta simulación, parte de un proceso de investigación en nuevos modelos de Planificación de la Defensa, alejados de las "hipótesis" de lo que se podría llamar el "tiempo sudamericano de la guerra fría" y más acordes con la transversalidad y multidimensionalidad de las amenazas actuales; se establece, que durante la ejecución de las operaciones militares, se debe buscar lograr los resultados de disuasión, prevención, reacción y defensa efectiva; de esta manera, en un Proceso de Planeamiento Estratégico de las Operaciones, debe considerar el "efecto deseado" a alcanzar, moviéndonos dentro del *"Espectro de las Operaciones Militares"*[2]; si adaptamos esta conceptualización al contexto de las operaciones permanentes y los efectos de "disuasión y prevención" a las operaciones de respuesta y el efecto de "reacción a crisis" y las operaciones militares donde se logra el impacto de "defensa efectiva", podemos observarla en la siguiente gráfica:



Esta definición de cuatro (4) Líneas de Acción Estratégica, que abarcan todo el espectro del conflicto, desde la paz relativa hasta la guerra, pasando por crisis

2 ROMERO Marcelo, (2017) Propuesta doctrinaria: Doctrina de operaciones conjuntas para las Fuerzas Armadas. Centro de Estudios Estratégicos, Ecuador, UMFA-ESPE

de diferente índole, nos enmarca en 3 tipos de operaciones: permanentes, de reacción o respuesta y operaciones de defensa efectiva.

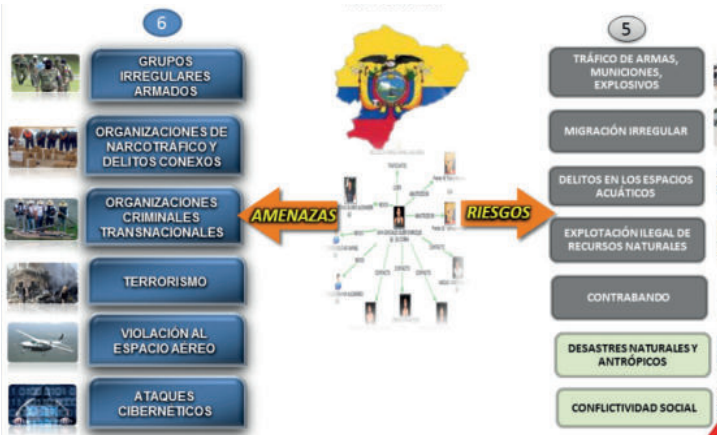
Las operaciones permanentes se ejecutan en los espacios terrestre, aéreo, marítimo y ciberespacio, y sirven para lograr efectos de prevención y disuasión. Las operaciones de reacción o respuesta, por otra parte, se llevan a cabo en situaciones de crisis para lograr efectos de reacción y en caso de guerra interna o externa, para alcanzar los efectos de defensa efectiva.

En el caso del presente artículo, centraremos la presente simulación en el espectro de las operaciones que nos permitan el Apoyo a la Seguridad Integral de un Estado, es decir nos moveremos sólo en el espectro de la Prevención, la Disuasión y la Respuesta; pues las Operaciones de Defensa Efectiva se encuadran en las operaciones militares de Defensa del Territorio Nacional.

Desarrollo

El proceso de Planeamiento Estratégico Militar, en sus primeras fases, permite delinear y puntualizar la misión y tareas a partir de los lineamientos del escalón superior; así como, en el proceso de "Aproximación del Escenario Operacional", inicia y focaliza su esfuerzo inicial en definir la amenaza.

A continuación, describiremos el proceso que se siguió para determinar un "diseño operacional inicial", que nos permita direccionar el problema estratégico a resolver en esta primera fase del proceso. Se parte de la definición de las amenazas y factores de riesgo imperantes. En este caso tomaremos como ejemplo lo siguiente:



Del análisis resultante, tomamos los productos de salida y lo "modelamos en un sistema" de "relacionamiento entre las amenazas y riesgos usando una herramienta informática de simulación, cuya finalidad es potencializar el análisis de impactos cruzados en base a interacciones Booleanas[3] y de Montecarlo[4], de la siguiente manera:

3 https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%81lgebra_de_Boole

4 https://es.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9todo_de_Montecarlo

Micmac - AMAENAZAS Y RIESGOS - [Matrix of Direct Influences (MDI)]

workshop Window ?

.	1 : GIAS	2 : ONARCT	3 : OCRIMTRS	4 : TERR	5 : VIOAERO	6 : ATCIBER	7 : TAMEX
1 : GIAS	0	3 3	3 3	2	0	0	3
2 : ONARCT	3 3	0	3	2 2	3	0	2
3 : OCRIMTR	3	3	0	1	2	3	3
4 : TERR	3	2	2	0	0	1	1
5 : VIOAERO	0	3	2	1	0	0	1
6 : ATCIBER	0	0	1	2	1	0	0
7 : TAMEX	3	3	3	3	1	0	0
8 : VIOMAR	3	3	3	1	0	0	2
9 : CONTB	3	3	3	1	0	0	2
10 : MIGILEG	2	2	1	0	1	0	2
11 : ILEEXRN	3	3	3	0	1	0	3

AMENAZA Y RIESGOS	REGIÓN NORTE	REGIÓN SUR	REGIÓN OCCID.	REGIÓN CENTRAL
GIA (Colombia)	• ID • A • Ae,Ma,FI, Te • P	• II • B • Ae, Ma, FI, Te • MO	• II • B • Ae, Ma, FI, Te • MO	• II • B • Te • MO
ORGANIZACIONES DE NARCOTRÁFICO Y DELITOS CONEXOS	• ID • A • Ae,Ma,FI, Te • P	• ID • A • Ae,Ma,FI, T • P	• ID • A • Ae,Ma,FI, Te • P	• ID • M • Te • PO

Influences range from 0 to 3, with the possibility to identify potential influences:
0: No influence
1: Weak
2: Moderate influence
3: Strong influence
P: Potential influences

© LIPSOR-EPITA-MICMAC

Fig. 1 Relaciones de Influencia Dependencia, Valoración primaria de la amenaza

Una vez valorada la interrelación entre las amenazas, ubicamos inicialmente los grupos dominantes del sistema donde debemos de actuar:

Obtenemos 3 grupos marcados:

GRUPO ALTA DEPENDENCIA/ INFLUENCIA: Crimen organizado, Narcotráfico, TAMEX[5], Contrabando, GIAs[6].

1. GRUPO DE ALTA INFLUENCIA y MEDIANAMENTE DEPENDIENTE: Violación de Espacios AÉREOS y MARÍTIMOS, Terrorismo y dentro de esa misma Área de Influencia pero mediana "dependencia" la Migración Ilegal y la Explotación Ilegal de Recursos.
2. Con baja Influencia/dependencia los "Ataques Cibernéticos"

5 Tráfico de armas, municiones y explosivos

6 Grupos ilegales armados.

.	1 : GIA	2 : ONARC	3 : OCRI	4 : TER	5 : VIOA	6 : ATCI	7 : TAME	8 : VIO	9 : CON	10 : MIGI	11 : ILEE
1 : GIAS	411	480	467	268	153	84	374	230	320	129	148
2 : ONARCT	729	684	710	433	342	156	594	444	553	190	230
3 : OCRIMTRS	666	666	615	350	273	180	548	353	540	190	203
4 : TERR	438	445	427	261	185	104	348	244	344	119	157
5 : VIOAERO	344	403	380	225	127	73	307	184	271	115	143
6 : ATCIBER	110	111	125	86	54	20	95	78	73	34	38
7 : TAMEX	686	721	705	457	298	151	565	427	494	193	259
8 : VIOMAR	771	819	806	499	324	165	642	448	590	230	289
9 : CONTB	663	699	678	403	276	141	554	395	497	172	231
10 : MIGILEG	511	519	496	298	217	124	423	290	398	147	173
11 : ILEEXRN	663	679	661	391	277	152	546	367	526	190	230

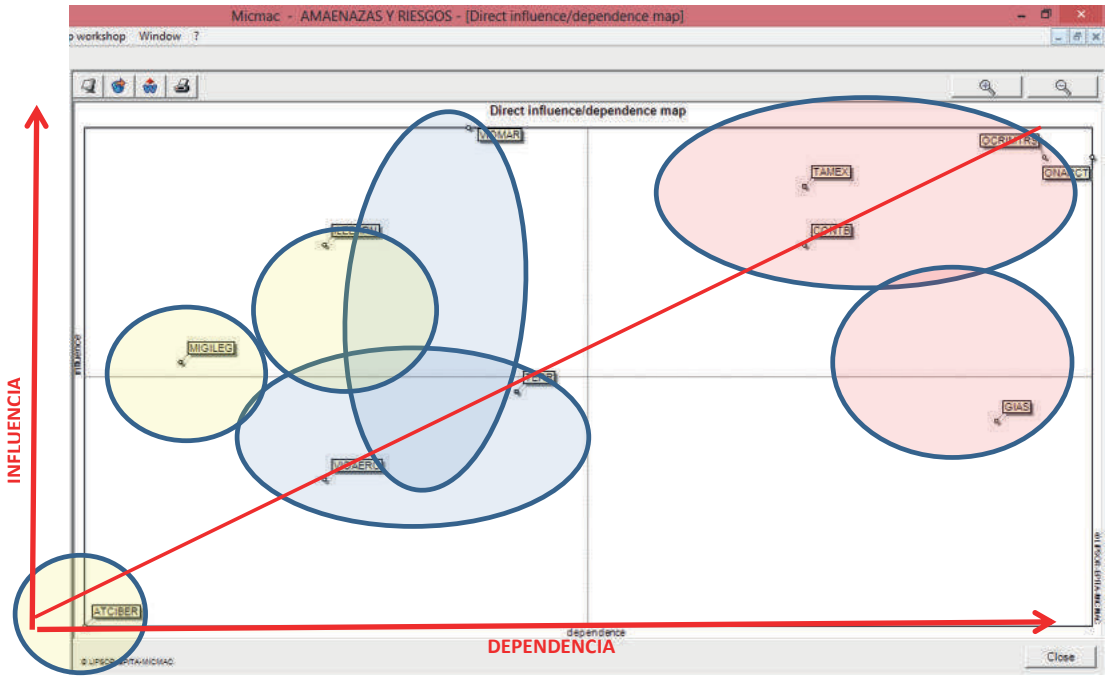


Fig. 2 Potenciación de Influencias – Mapa de Influencia - Dependencias, Simulación de Montecarlo

Una vez determinadas las influencias–dependencias, el método propone buscar las "líneas de acción" y el "centro de gravedad"; para eso, primero determinamos los nodos de influencia del sistema, siendo el eje principal de acción las variables de más alto puntaje en el gráfico de "influencia directa", lo que se interpreta de la siguiente manera:

1. En el 1er grupo de variables, se clasifican las de más alto puntaje que son: Crimen organizado (22), Narcotráfico (20), GIAs (23), como las variables

más "influyentes" del sistema por lo que juntas representan y configuran ***"el centro de influencia de todo el sistema"*** el mismo que marca el desarrollo de las demás variables, especialmente las que están en el grupo "amarillo" donde están: TAMEX (14), contrabando (15), Explotación Ilegal de Recursos Naturales (11) y la violación de espacios marítimos (11), cercanos al sistema central pero no muy influyentes pero si dependientes tenemos el "grupo azul", la violación de los espacios aéreos(7) y el terrorismo (9).

2. Con las relaciones presentadas en los gráficos de influencia directa o indirecta, que nos permite obtener el proceso de modulación de las variables en el programa MICMAC (Lipsor), comenzamos a configurar la posición del centro de gravedad, así como en el gráfico No. 4 configuramos el Triángulo de dependencia "azul" que representan las variables que debemos atacar o intervenir para lograr resultados sobre el triángulo de influencia "rojo" es decir la variables sobre las que vamos a obtener los resultados, para nuestro caso de estudio, las "causas que debemos dominar:

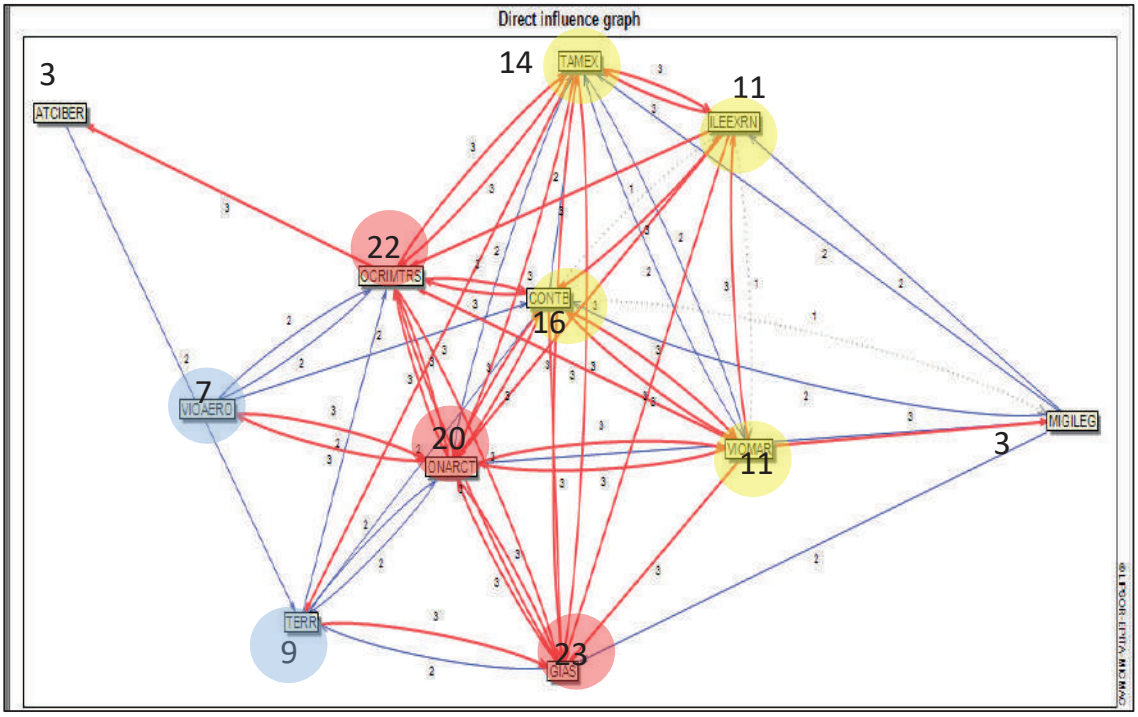


Fig. 3 Gráfico de relaciones de Influencia Directa – Nodos de Influencia del Sistema

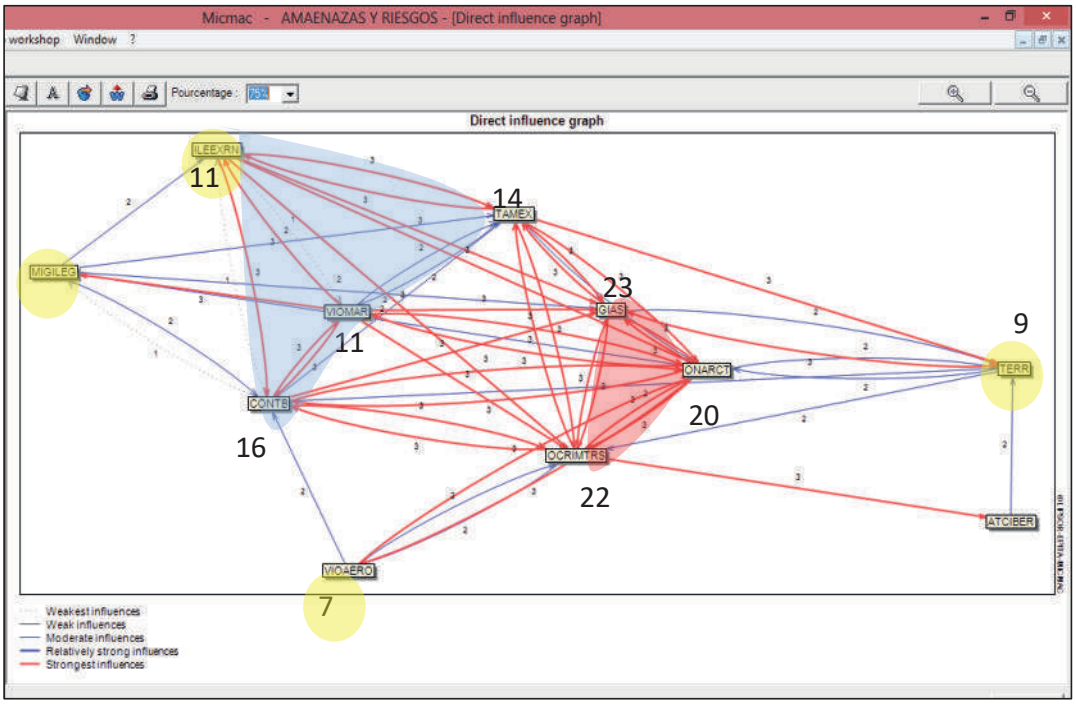


Fig. 4 Gráfico Relaciones de Influencia Directa – ***Triángulo de Influencia/Dependencia*** del Sistema

Con estos insumos iniciales y una vez ya encontradas la "causales" vamos a hacer un primer diagrama de "las líneas de acción" que nos llevarán al diseño operacional, para eso invertimos los efectos iniciales en el programa y visualizamos el "diagrama de relaciones indirectas", porque en este diagrama se invierte el "área de influencia" y marca en los extremos de la red las "causales" maximizando su potencialización, de esta manera podemos definir 2 líneas de acción claras sobre las que debemos actuar. En este punto del análisis, es necesario "aclarar", que su "secuencia" no representa un orden en particular, sino que la línea de acción debe ser visualizada como un sistema, es el analista quien decidirá ***"qué tramos y qué secuencia de estas líneas de acción tomará para el diseño operacional"***:

1. Contrabando - Migración Ilegal - Organizaciones criminales - TAMEX
2. Contrabando – GIAs – Violación Espacios Marítimos – TAMEX

   Y dos líneas secundarias:

   (1:1) Terrorismo - Organizaciones Criminales

   (2:1) Violación Espacio Aéreo – Violación Espacio Marítimo

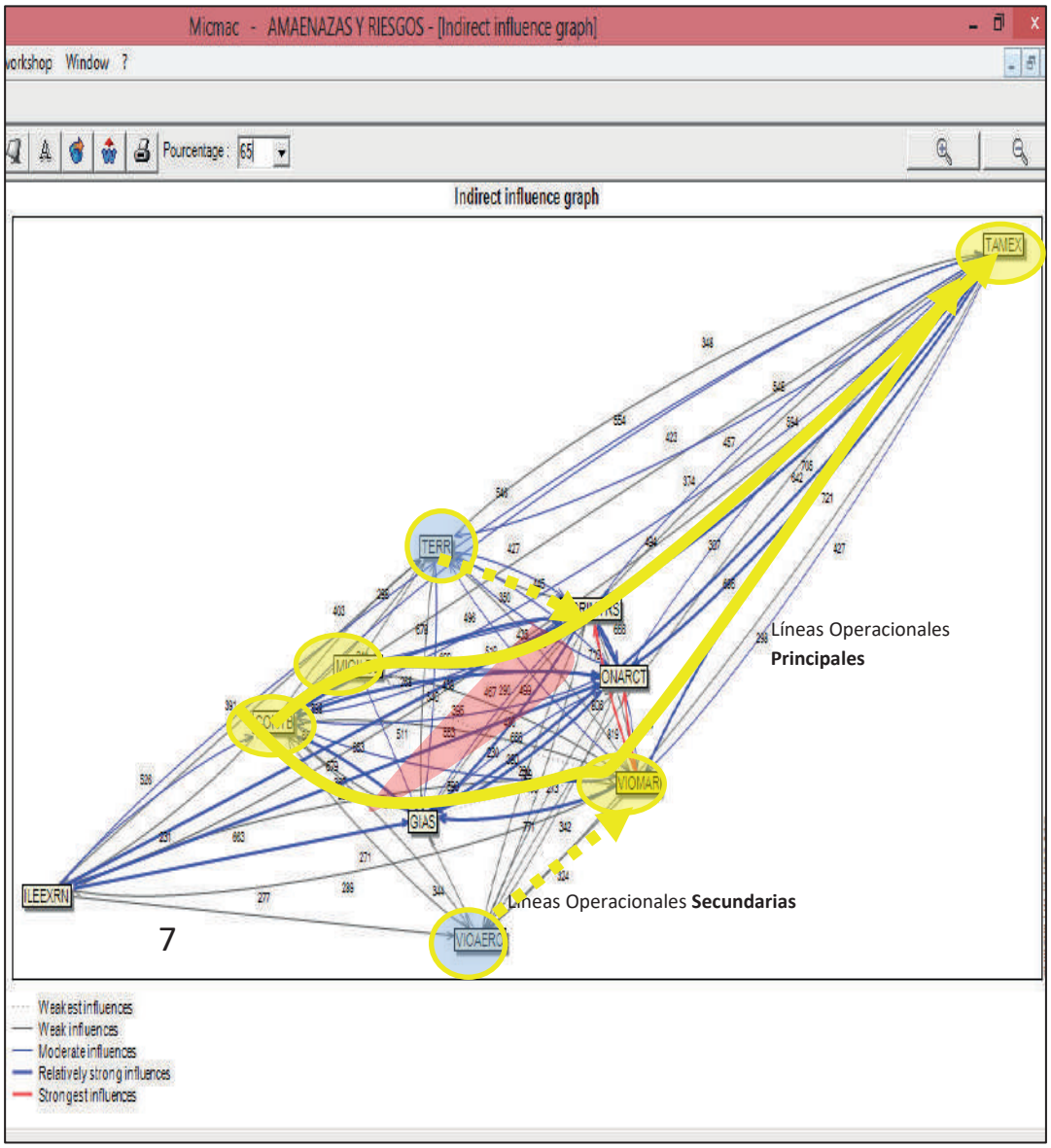


Fig. 5 Gráfico Relaciones de Influencia Indirecta – *Búsqueda de las **"Líneas de Acción"** del Sistema*.

En el siguiente paso de nuestra simulación, procedimos a "ubicar el centro de gravedad" del sistema de variables, que constituye en este caso la amenaza sobre la cuál gravitan las demás amenazas y factores de riesgo, hacia el cual deben concurrir todos los esfuerzos operacionales, para lograr dominar el sistema. El siguiente esquema nos muestra la secuencia de intervención para influir y lograr resultados sobre el centro de gravedad:

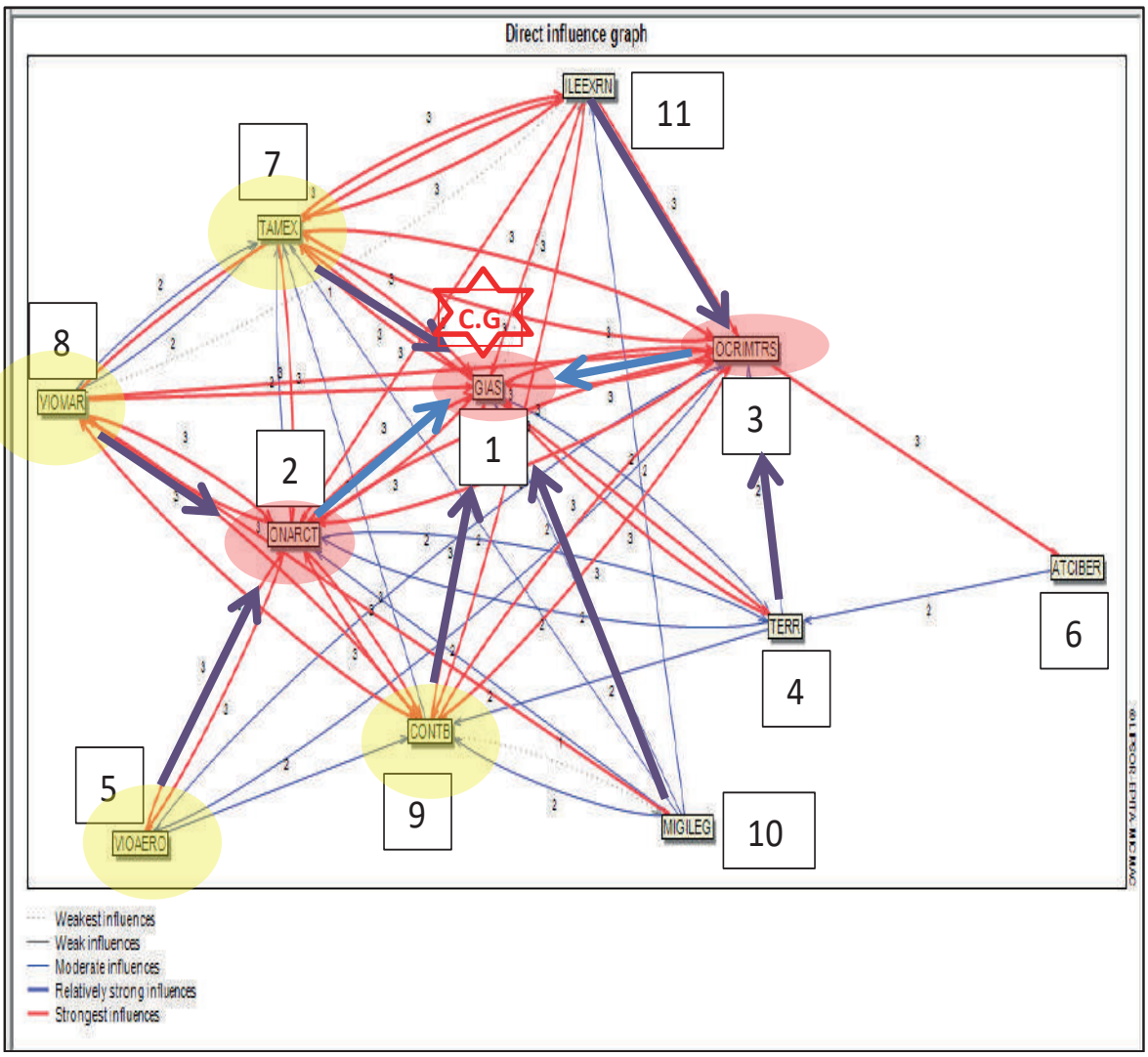


Fig. 6 Gráfico de la Ecuación del Sistema - *Búsqueda del* ***"Centro de Gravedad"***.

La particularidad es que el *centro de gravedad* en las operaciones de ámbito interno es "difuso"; no es fácil identificar tangiblemente como en las operaciones regulares ya que el "centro de gravedad en ámbito interno" depende del movimiento de las variables que circundan el sistema, que está dentro del triángulo rojo y para eso debemos obtener lo que los expertos llaman la *"ecuación del sistema"*, es decir, un algoritmo que nos describa el comportamiento de lo que venimos analizando:

ECUACIÓN DEL SISTEMA:

[8+5 Ξ 2^{+} Ξ → 1^{+} → 7+9+10 Ξ → 1^{++} → 11+14 Ξ → 3^{+} → 1^{+++}] Ξ 1 (C.G)

"Acciones de control sobre Violaciones del espacio aéreo (5) y el espacio marítimo (8) Ξ Influyen en el "controlar la variable 2^{+} (Organizaciones de Narcotráfico) Ξ →que a su vez influye en controlar la variable 1^{+} (GIAs) → <u>EN SEGUNDA INSTANCIA</u> el control del TAMEX (7), el Contrabando (9) y la Migración Ilegal (10) Ξ → potencializan el control de la variable (GIAs) 1^{++} <u>→ así mismo desde el 3ER EJE</u> ejercer control sobre la Explotación Ilegal de Recursos(11) y el Terrorismo (que aunque no presenta "frecuencia" de darse su efecto es "catastrófico")(14) Ξ ejerce efecto sobre la variable Organizaciones de Crimen Transnacional(3^{+}), cuya presencia en el país se "evidencia" en la variable 1; que a su vez potencia la influencia sobre la variable (1) GIAs → 1^{+} $^{++}$ lugar donde ubicamos el Centro de Gravedad en consideración del "ámbito de misión de las FFAA Ξ 1 (C.G)"

Una descripción de los relacionamientos en las amenazas y riesgos, es lo que se ha venido generando a lo largo de este artículo y lo que nos permite esbozar un "diseño operacional inicial", que ahora presentamos:

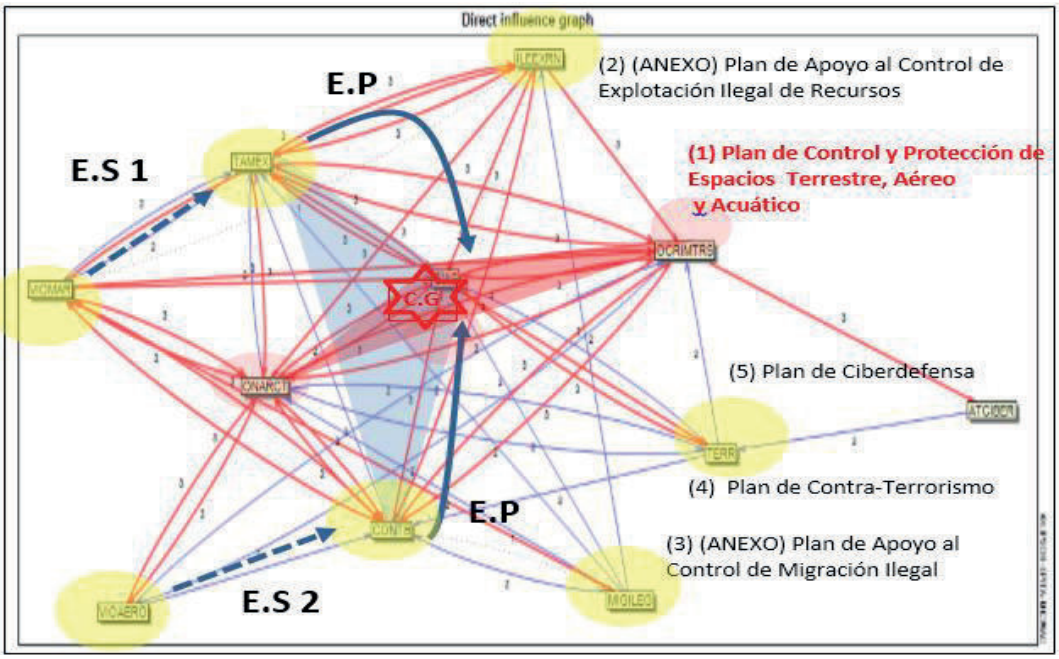


Fig. 7 Gráfica del Diseño Operacional Inicial para el Sistema de Amenazas y Riesgos estudiado/ Configuración Esquemática de Planes Principales

Para configurar el "diseño operacional inicial" hemos considerado lo siguiente:

1. El Centro de Gravedad es *"dinámico y móvil"* y se mueve en el triángulo de influencia (Organizaciones de Narcotráfico – GIAs – Crimen Transnacional Organizado) y actualmente se ubica en los GIAs, porque se encuentra en el "ámbito de acción legal de las FFAA"; las otras 2 amenazas Organizaciones de Narcotráfico y Crimen Organizado Internacional, de acuerdo a la normativa legal actual se encuentra en el ámbito de la "complementariedad" (con otras fuerzas del estado), sin embargo como hemos visto a lo largo de todo este proceso, la afectación a una de estas 3 variables, mueve al conjunto de las 3 de este sistema al que podríamos llamar "triángulo de gravedad".
2. Para alcanzar este centro de gravedad, las líneas de acción operacionales propuestas son 2:
   - Ubicar 2 esfuerzos secundarios (1) y (2) en el Control y Vigilancia de los espacios acuáticos y espacios aéreos.
   - Ubicar 1 esfuerzo principal en el triángulo control de "TAMEX-Contrabando-Organizaciones de Narcotráfico"; para ejercer influencia y control en el centro de gravedad del sistema GIAs.
   - Establecer esfuerzos independientes en las variables Terrorismo, Migración Ilegal y Explotación Ilegal de Recursos Naturales.
   - Si bien podría pensarse que la variable "Organizaciones Criminales Transnacionales" está fuera de todo esfuerzo, debemos recordar que esa variable es parte del "triángulo de influencia" que habíamos definido anteriormente en este artículo, por lo tanto cualquier movimiento sobre las otras 2 variables del triángulo rojo ejerce influencia sobre esta variable que es de "difícil definición" y está alejada del ámbito legal de acción de las FFAA.

Con estas conclusiones, en esta simulación, llegamos a conformar un DISEÑO OPERACIONAL, inicialmente para enfrentar la misión del Apoyo a la Seguridad Integral del Estado (Ámbito Interno), del que definimos los siguientes Puntos Decisivos Culminantes entorno al centro de gravedad que encontramos en el proceso de esta manera:

Este diseño nos guía a resolver el problema operacional de control de los puntos culminantes y neutralización del Centro de Gravedad mediante operaciones de:

PUNTOS DESICIVOS	1	CONTROLAR LA VIOLACION DE LOS ESPACIOS AÉREOS
	2	CONTROLAR LA VIOLACION DE ESPACIOS ACÚATICOS
	3	APOYAR AL CONTROL DE LA MIGRACIÓN ILEGAL
	4	APOYAR AL CONTROL DE LA EXPLOTACION ILEGAL DE RECURSOS
	5	CONTROLAR EL TRÁFICO DE ARMAS MUNICIONES Y EXPLOSIVOS
	6	CONTROLAR EL CONTRABANDO DE COMBUSTIBLES Y PRECURSORES
	7	APOYAR AL CONTROL DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL
	8	APOYAR LA GESTIÓN DEL RIESGO EN DESASTRES NATURALES
	9	REALIZAR OPERACIONES DE CONTRATERRORISMO
	10	CONTROLAR ATAQUES DE CIBERDEFENSA
PTO. CULMINANTE	11	APOYAR AL CONTROL Y REDUCCIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL
	12	APOYAR AL CONTROL Y REDUCCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE NARCOTRÁFICO
C.G	13	NUETRALIZAR LOS GRUPOS ILEGALES ARMADOS (GIAS)

3. Este diseño operacional resultante, nos lleva inicialmente a definir la necesidad de 3 planificaciones:

   EN LA PRIMERA: Es necesario un Plan que reúna los esfuerzos secundarios y principales sobre el centro de gravedad, es decir una planificación que ejerza control sobre las causas y debilite los soportes del centro de gravedad (sus actividades económicas); en base a esta primera deducción, la primera línea estratégica nos direcciona hacia la creación de un plan que atienda al concepto de SOBERANÍA: "Es la vigencia de la Ley y el Estado sobre los Espacios Nacionales" es decir, un PLAN DE VIGILANCIA Y CONTROL DE ESPACIOS TERRESTRES, MARÍTIMOS Y ACUÁTICOS, cuya ejecución nos permita ejercer la "Soberanía Integral". Para materializar esta tarea conceptual necesito controlar "integralmente" los espacios; por eso la operatividad de este plan debe focalizarse en atacar las amenazas de los riesgos de:

1. Violación de los Espacios Aéreos
2. Violación de los Espacios Marítimos
3. TAMEX (Tráfico de Armas Municiones y Explosivos)
4. Contrabando

La consecuencia de la aplicación este plan nos debería llevar al control o la reducción del riesgo hacia las amenazas de:

1. Organizaciones de Narcotráfico
2. GIAs
3. Organizaciones Criminales Transnacionales

La parte importante de un plan, es la definición de tareas a ser "operacionalizadas" por los Comandos Operacionales y los Grupos Operacionales, todas ellas ejecutadas en una 1era FASE en el ámbito de las OPERACIONES PERMANENTES, con el fin de lograr los efectos de "disuasión y prevención" sobre las amenazas y los factores de riesgo.

- Control de la Violación de los Espacios Acuáticos
- Control de la Violación del Espacio Aéreo
- Control de la Violación de espacios terrestres, a través de:
  - Control del Contrabando de Combustibles y Precursores.
  - Control de Tráfico de Armas Municiones y Explosivos.
  - Control y Protección de áreas Estratégicas.

EN LA SEGUNDA: Por encontrarse dentro del sistema del triángulo de influencia y en el mismo ámbito de las ***"operaciones permanentes",*** el diseño operacional inicial debe incluir planes DE COMPLEMENTARIEDAD Y DE CONTINGENCIA en los ámbitos de:

- Apoyo al Control de la Explotación Ilegal de Recursos
- Apoyo al Control de la Migración Ilegal,
- Apoyo al Control del Narcotráfico,
- Operaciones de Contingencia Limitada (de apoyo a otras entidades del estado a través de convenios y protocolos) todas dentro del ámbito de las "operaciones permanentes" de forma complementaria con las otras instituciones y fuerzas de seguridad el estado.

EN LA TERCERA: En el ámbito de las *OPERACIONES DE REACCIÓN*, debe haber planes que permitan la transición de la fase de *OPERACIONES PERMANENTES* a la fase de *REACCIÓN A CRISIS*, que atienda a los siguientes campos:

Apoyo a la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos

Operaciones Militares de Defensa Interna

Operaciones de Contraterrorismo

Operaciones de Ciberdefensa

A partir de estos Planes, cada Gran Unidad, así como sus escalones subordinados, son responsables por "analizar su propio centro de gravedad", ya que las amenazas y factores de riesgo tienen su propia particularidad según la región geográfica y el espacio dimensional en que se emplee; por eso, es necesario que el mismo análisis que se explica en este artículo, particulariza a las Zonas de Defensa a responsabilidad de cada Gran Unidad; por lo tanto, las "relaciones de influencia/dependencia" de las amenazas y factores de riesgo, deben realizarse por las unidades subordinadas "según su propio ámbito geográfico operacional"; así también, es necesario incorporar a ese análisis las amenazas y factores de riesgo que a nivel zonal puedan existir o influenciar en las operaciones; de esta manera, a partir de este particular análisis, cada comando operacional puede realizar su diseño operacional para su zona de defensa "dentro del ámbito de interés y los lineamientos operacionales" de las Fuerzas.

Un Plan de Defensa del Territorio Nacional, responde a una posibilidad de activar la "amenaza" de una "intervención armada externa"; y responde a una lógica de la "planificación tradicional" muy diferente.

Conclusiones

La Constitución Política de un Estado debería definir claramente dos ámbitos principales en la misión de sus FFAA: la Defensa de la Integridad Territorial y la Soberanía Nacional; el ejercicio de la "Soberanía" es la vigencia de la Ley y el Estado sobre los "***Espacios Nacionales***", por ello ***para ejercer la "Soberanía Integral" se necesita controlar "integralmente" los espacios;*** de allí que concluyamos que el "plan Principal en ámbito interno es necesariamente el de Control de los espacios terrestre, marítimo y acuático y sus anexos que es la única forma de mantener soberanía.

En las circunstancias actuales y futuras, los escenarios se encuentran plagados de incertidumbre y una diversidad de amenazas, riesgos y actores cuyas dinámicas de interrelación y manifestación, son difíciles de predecir. De igual manera, los recursos son cada vez más escasos y están en competencia para satisfacer las demandas de la sociedad.

La dinámica de los escenarios y del conflicto, hace difusa la línea que separa lo interno de lo externo y la definición de amenazas por separado, estableciéndose una relación causa-consecuencia, difícil de descifrar y enfrentar, por medios lineales de deducción es necesario incorpora un pensamiento multidimensional para analizar una amenaza multidimensional, y es allí donde la matemática y la informática juegan un nuevo papel en el ciclo de producción de inteligencia.

Las respuestas que propone la defensa para enfrentar el escenario descrito, incluye operaciones permanentes para lograr efectos de disuasión y prevención y operaciones de reacción que derivan en efectos de reacción ante crisis y de defensa efectiva a través del empleo de FFAA en conflictos armados internos o externos, que deben ser agrupados en áreas de misión para optimizar y priorizar el esfuerzo militar.

Para cumplir las misiones establecidas, se debe establecer una relación directa entre la estrategia planteada para cumplir los objetivos y las capacidades requeridas y en este sentido, se hace imperativo seleccionar un Modelo de Planificación de la Defensa para enfrentar el Ámbito Interno, que involucre a actores desde el más alto nivel político hasta el nivel operacional y que permita vincular la planificación del empleo con la planificación del desarrollo de la Fuerza en el mediano y largo plazo, manteniendo siempre un continuo dinámico y multidimensional análisis de la amenaza.

Referencias Bibliográficas

BAENA, P. (2010). *Inteligencia Prospectiva.* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, UNAM, p.53- 62.

BARTLETT, H., HOLMAN, P. & TIMOTHY, S. (1990). *The Force Planning Faculty. En N. W. College*, *Fundamentals of Force Planning* (Vol. III). Newport: Naval War College Press.

CCFFAA, C. C. (2011). *DIRECTIVA DE DEFENSA MILITAR No. 01-2011-MDN.* Quito: CC-FFAA.

CCFFAA, C. C. (2012). *Plan Estratégico Institucional de Fuerzas Armadas.* Quito: CC-FFAA.

CCFFAA, C. C. (2018). G*uía de Planeamiento.* Quito: CCFFAA.

COLOM, G. (2016). *La defensa estadounidense, entre la revolución y la compensación*. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional, 2*(1), 1-20.

DEFENSA, D. D. (2018). *Manual de Procesos de la Planificación Basada en Capacidades para la Defensa Nacional.* Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional.

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y DOCTRINA (2016). *El Arte Operacional*, Nota de Aula Provisional. Ecuador, Academia de Guerra del Ejército, p 10-14.

DIAZ, C. *Aplicación del Método de Planieamiento por Capacidades en el Ejército del Perú desde la experiencia Argentina*, Escuela Superiror de Guerra del Ejército. Perú, Escuela de Postgrado, p.90-96.

JOINT Chiefs of the Staff (2017). *Joint Planning, Joint Publications 5-0*, USA, JOINT DOCTRINE PUBLICATIONS HIERARCHY.

LIPSOR. *Software Mic-Mac del Laboratoire d'Investigation en Prospective Stratégie et Organisation*, Francia, version 2011.

MDN-Argentina, M. d. (2009). *Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa.* Buenos Aires: Ministerio de la Defensa.

MDN-Colombia, M. d. (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad y Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018.* Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.

MDN-Ecuador, M. d. (2014). *Agenda Política de la Defensa 2014-2017.* Quito: Ministerio de Defensa Nacional.

OEA, O. D. (2003). *Informe del Relator de la Conferencia sobre Seguridad.* México: OEA.

ROMERO, M. (2017). *Propuesta doctrinaria: Doctrina de operaciones conjuntas para las Fuerzas Armadas*. Centro de Estudios Estratégicos, Ecuador, UMFA-ESPE

ROMERO, M. (2017). *Propuesta doctrinaria: Propuesta doctrinaria: Doctrina de Inteligencia Conjunta.*Centro de Estudios Estratégicos, Ecuador, UMFA-ESPE

ROMERO, M. (2017). *Propuesta doctrinaria: Evaluación y perfeccionamiento de la doctrina militar conjunta de las FFAA* Centro de Estudios Estratégicos, Ecuador, UMFA-ESPE

PLANEAMIENTO MILITAR Y EL SISTEMA EDUCATIVO DE CALIDAD PARA EL SECTOR DEFENSA

MILITARY PLANNING AND THE QUALITY EDUCATIONAL SYSTEM FOR THE DEFENSE SECTOR

Dr. César Segundo Llontop Sebastiani[1]
Centro de Altos Estudios Nacionales-Escuela de Posgrado
Centro de Altos Estudios Nacionales
República de Perú

1 Doctor en Ciencias de la Educación, Master en Gestión de la Educación, Master en Ciencias Militares, Pos doctorado en métodos de investigación científica, Segunda especialidad en Calidad Educativa, Evaluador Externo en acreditación de la calidad educativa, Docente universitario en diversas universidades del Perú y en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN-EPG), actualmente se desempeña como jefe de la oficina de Calidad Educativa del CAEN-EPG.

Resumen:

El planeamiento militar siempre estuvo ligado a la estrategia militar, estaba enfocado a determinar los requerimientos necesarios para un determinado tipo de conflicto o a una misión determinada; sin embargo, sabemos que existen y han existido diversos tipos de planeamiento militar, que los nuevos escenarios que se presentan en el mundo entero, después de la guerra fría, determinan la necesidad de establecer procesos de planeamiento que demandan análisis más profundos, particularmente en el ámbito de la Seguridad y Defensa nacional, que conllevan a planificar por capacidades, con una visión integral, el empleo de la fuerza militar.

El presente trabajo, tiene por objetivo la de identificar de qué manera este tipo de planeamiento por capacidades se relaciona con la restructuración de un sistema educativo militar en base a competencias y presentar como propuesta la adopción de un enfoque educativo que articule el conocimiento; puesto que, la ciencia de la complejidad tiene mucho que ver con las conexiones y múltiples interacciones que se dan entre las disciplinas científicas y el desarrollo organizacional.

Palabras clave
Planeamiento, capacidades militares, educación militar, calidad educativa, pensamiento complejo, complejidad.

Abstract

Military planning was always linked to military strategy, focused only on determining the requirements necessary for a certain type of conflict or a specific mission, since there are and have existed various types of military planning, however the new scenarios Present in the world after the Cold War, there is a need to establish planning processes that demand more in-depth analysis, particularly in the field of national security and defense, and lead to planning for capabilities with a comprehensive vision for the use of force military.

The objective of this paper is to identify how this type of capacity planning is related to the restructuring of a military educational system based on competencies and to present as a proposal the adoption of an educational approach that articulates knowledge since the The science of complexity has a lot to do with the connections and multiple interactions that exist between scientific disciplines and organizational development.

Keywords
Planning, military capabilities, military education, educational quality, complex thinking, complexity.

Introducción

Al desarrollar nuestro conocimiento sobre el planeamiento militar, nos planteamos la siguiente pregunta: ¿De qué manera el planeamiento militar se relaciona con un sistema educativo de calidad para el sector defensa, en el Perú?

Este planeamiento militar, en su concepción metodológica, viene adaptándose en el tiempo conforme los escenarios de la Seguridad y Defensa. En el caso del Perú, el enfoque preconizado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas desde el 2011, es el de planeamiento por capacidades.

Los procesos de transformación militar en el continente latinoamericano ya tienen más de una década, sin embargo, estos aún no han sido incorporados del todo a la gestión pública en el sector defensa, por lo tanto, los procesos de transformación de la fuerza operativa, que hoy se levanta como uno de los modelos de mejoramiento de los ejércitos en el mundo, recién está siendo enfocados o estudiados a profundidad.

En este escenario consideramos, que existe una relación muy significativa entre el planeamiento por capacidades y la educación con calidad de los recursos humanos basados en competencias. En ese sentido el MINDEF en el Perú, a través de la Dirección General de Educación y Doctrina (DIGEDOC) ha formulado una directiva que norma el sistema educativo del sector defensa y que apunta en ese sentido.

Nuestra educación tradicional nos ha enseñado a dividir, separar y ver sólo lo que parcialmente corresponde a problemas encerrados en sí mismos, sin captar la totalidad. No se trata de suprimir las disciplinas para hablar de todo y de nada a la vez, falseando la realidad; sino de relacionar los aportes de todos los saberes posibles para la solución de problemas fundamentales y complejos. (Peña, W. 2007:226)

El hombre latinoamericano reconstruye su saber, y para este cometido es propicio el carácter educativo del pensamiento complejo. El autor Edgar Morin advierte, que sólo a partir de una "reforma de la educación" se podrán articular los saberes para lograr el pensamiento complejo necesario, que motive a las nuevas generaciones responder a las exigencias del nuevo milenio. El desarrollo de un pensamiento complejo, se refleja en la habilidad para reconocer nuevos problemas y encontrar soluciones creativas para resolverlos.

Identificar las amenazas sociales a la Seguridad y Defensa Nacional, a través del análisis consensuado, requiere de personal debidamente capacitado en un modelo educativo de calidad; sin embargo, la tarea de la educación es compleja frente a las múltiples redes de información. Por tanto, es necesario el desarrollo, por ejemplo, de métodos de comunicación, pensamiento crítico, solución de problemas, trabajo en equipo, investigación y aplicación de tecnología; de manera, que estén en condiciones de responder a sus necesidades más profundas.

1. El planeamiento militar

El concepto de planeamiento militar tiene su esencia en el concepto puro de un proceso metódico que se efectúa con la finalidad de lograr un objetivo, es decir, el planeamiento nos permitirá llegar a lograr un fin propuesto en las organizaciones. Esta actividad, se inserta en las responsabilidades propias de quien las dirige y será a través del planeamiento que se fijarán el o los objetivos por lograr y se definirán los pasos o acciones que tengan que darse para alcanzarlos de manera exitosa.

Clausewitz, en su libro "De la guerra" (566-573), manifiesta la gran dificultad que implica identificar correctamente el punto culminante por alcanzar y no sobrepasarlo, siendo este, uno de los principales retos de los líderes exitosos. El desafío para el conductor militar es no quedarse corto ante los posibles triunfos, y al mismo tiempo, no excederse y consecuentemente exponerse a una derrota estratégica, (Eiff, J. 2013: 49)

Poczynok, I. (2014), sobre planificación militar, cita a Mao Tse Tung:

> "Para la dirección estratégica de la guerra es necesario trazar un diagrama aproximado de tendencias […] Aunque nuestro diagrama no coincida con los futuros acontecimientos y sea corregido por ellos, sigue siendo necesario formular un plan estratégico para llevar adelante, con firmeza y decisión" (p:4).

Cuando hablamos de planeamiento militar, no podemos dejar de conceptualizar el planeamiento estratégico de la Defensa Nacional, sin embargo, es necesario puntualizar que la defensa nacional no solo es un problema de las Fuerzas Armadas, sino del Estado.

El planeamiento de la Defensa Nacional es el conjunto ordenado de técnicas, procedimientos y procesos dirigidos a garantizar que los Estados estén en condiciones de enfrentar los riesgos y amenazas percibidos por su conducción política en materia de defensa nacional. (Poczynok, I. 2014)

De Izcue, Arriarán, Tolmos (2013:118), definen al planeamiento estratégico como el:

> "Proceso permanente y dinámico, mediante el cual se conciben acciones y se adoptan previsiones en los campos de actividad del Estado (dominios) para hacer frente a las oportunidades y amenazas del entorno interno o externo. Dicho proceso incluye necesariamente, la determinación de los recursos

para llevar a cabo las acciones previstas, así como la forma como deben emplearse". (Comisión de Estudios Estratégico-Marítimos 2008: A-56)

En el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) - Perú, el planeamiento estratégico estudia los niveles de la estrategia siguientes:

Tabla 1

Los niveles de la estrategia y del Planeamiento Estratégico

Nivel Estratégico	Nivel de Planeamiento Estratégico	Responsable
Estrategia Total	Planeamiento Estratégico – nivel Nacional	Gobernante (Presidente de la República)
Estrategias Generales	Planeamiento Estratégico – nivel Dominio	Ministros de Defensa, Economía, Interior y Relaciones Exteriores
Estrategia Militar	Planeamiento Estratégico Militar	Ministro de Defensa y Jefe del CCFFAA
Estrategia Operacional	Planeamiento Estratégico – nivel Operacional	Instituciones Armadas Comandos Operacionales

2. Planeamiento militar por capacidades

Es el conjunto de diversos componentes/factores (personal, sistemas de armas, infraestructura y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de principios doctrinarios y procedimientos operativos, que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, en cumplimiento de las misiones asignadas.

En el contexto geopolítico que se comienza a presentar a partir de mediados de la década de los 80`s del SXX, cuando la humanidad presencia el término de la guerra fría, los cambios no se hacen esperar, particularmente en el ámbito de la Seguridad y de la Defensa de las naciones con la consecuencia lógica de la búsqueda de su modernización en algunos casos profundos, que les permita hacer frente a

los nuevas amenazas, desafíos y preocupaciones que tendrán que enfrentar los Estados.

Según García J.M. (2006), en este contexto de una manera general los planificadores militares orientan sus trabajos al apoyo en la toma de decisiones sobre la renovación de los sistemas existentes o la adquisición de otros nuevos y mejores.

Respecto de las "capacidades militares", García (2015), las define como:

"el conjunto de factores claves para alcanzar un objetivo militar determinado y que no se limitan a un arma o un sistema de armas, sino más bien a áreas de atributos, como la superioridad en el enfrentamiento, el mando y control, el sostenimiento, entre otras" (p:8)

El Secretario de Defensa de los EEUU, Donald Rumsfeld, descartó el planeamiento basado en amenazas por considerarlo un serio escollo para el desarrollo de una estructura de fuerzas, un catálogo de capacidades y un patrón de despliegues adecuados a la posguerra fría (Colom, 2016a) y lo sustituyó por el planeamiento por capacidades (Rumsfeld, 2002).

Desde entonces, muchos actores – desde organizaciones internacionales como la Alianza Atlántica o la Unión Europea hasta varios países de nuestro entorno – han reemplazado el planeamiento por amenazas por el planeamiento por capacidades. Sin embargo, su adopción como uno de los puntales de proceso de transformación militar no ha estado exenta de controversias. (Spiegeleire, 2011)

El planeamiento por el criterio de capacidades como herramienta para el diseño, desarrollo y empleo de las Fuerzas Armadas permite optimizar las ventajas de los distintos métodos de planeamiento estratégico para la Defensa, a partir de una realidad geopolítica definida por el ápice estratégico. (Flores, 2011: 62)

Según lo referido anteriormente, podemos decir que, el planeamiento militar por capacidades debe tener una visión integral que permita introducirlo al nivel estratégico nacional; es decir, integrar las capacidades del Estado en la defensa y que las capacidades de los medios militares actúen de manera conjunta (operaciones conjuntas).

Torres, V. (2014:43), menciona que España inició un proceso de definiciones de las capacidades militares en el período del 2005 con visión al 2035, mediante una Orden Ministerial 37/2005 que regula el proceso de lineamiento de la defensa, orientado a la obtención de capacidades militares.

Sus fundamentos, en aquel entonces buscaban, desde una óptica conjunta, establecer cuáles eran los medios humanos y materiales necesarios y suficientes

para que las Fuerzas Armadas españolas pudieran enfrentar los desafíos del futuro, poniendo un énfasis especial en la necesidad de lograr el equilibrio entre lo que se requiere y lo que es posible de financiar. (García, 2006)

También se observa que, como todo proceso de largo plazo, estará sujeto a una serie de riesgos y amenazas que pueden obstaculizar su normal desarrollo, por lo que es necesario que, en estos procesos de largo aliento, durante su planeamiento en la fase de diagnóstico, se identifiquen otros aspectos relacionados con su respectiva realidad nacional.

Otra enseñanza que nos proporciona la experiencia del planeamiento militar por capacidades, en este caso del hermano país de España, es el tema de presupuesto supeditado a la decisión política, lo cual refleja una tendencia común a la baja de los presupuestos asignados al sector defensa, se pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos, se retrasa la modernización y sostenimiento de la Fuerza Armada, esta situación pone en evidencia el riesgo que representa el planeamiento a largo plazo, (Torres, 2014: 45).

Otro ejemplo de planeamiento por capacidades, citamos la experiencia del país de Colombia, desde el año 2004 llega a este país el concepto de planeación por capacidades, teoría desarrollada en los EEUU y Europa, que plantea lograr alcanzar capacidades por áreas: la inteligencia, el mando y control, la movilidad, maniobra, protección, los fuegos y el sostenimiento de la fuerza. En el 2007 el Ministerio de Defensa de Colombia elabora, entre otras estrategias, un Plan de Educación para las Fuerzas Armadas. (Santos, M. 2016)

El Comando del Ejército de Colombia, Jaime Alfonso Lasprilla, en junio de 2015 dispone el inició de un proceso de planeamiento estratégico, que es la causa directa del Plan Minerva, que tiene como objetivo la reforma estructural de la Doctrina Militar, cuyo texto dice:

> "*El comando del Ejército no concibe un sistema de transformación de la Fuerza que no esté fundamentado en el conocimiento. Por eso, la Jefatura de Educación y Doctrina presenta el Plan Minerva como el núcleo para el salto cualitativo del Ejército Nacional. Si se anhela un Ejército Multimisión, se debe empezar por cambiar la forma de pensar de las personas que integran la Fuerza. La educación, entendida como enseñanza de una disciplina, será el motor de conversión para el Ejército del futuro",* (Santos, M. 2016)

Se pone en evidencia, la importancia que tiene la educación en función al conocimiento que nos lleva a expandir las fronteras del potencial humano en una época del contexto globalizado que se vive.

En el Perú, mediante el Decreto legislativo Nº 1088 del veintisiete de junio del año 2008, se crea la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), con la finalidad de coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país y constituirse como el órgano rector y orientador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Sus competencias son de alcance nacional y constituye un pliego presupuestario.

Entre las principales funciones del CEPLAN, son:

- Conducir el proceso de formulación y difusión de una visión compartida y concertada de futuro del país en sus diversos sectores y niveles de gobierno.
- Desarrollar metodologías e instrumentos técnicos, para asegurar la consistencia y coherencia del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
- En materia de prospección: orientar y desarrollar estudios estratégicos para la identificación de tendencias internacionales, oportunidades, riesgos y contingencias, así como la de identificar y definir escenarios estratégicos futuros a base de estudios prospectivos y del análisis integral de la realidad, de las potencialidades, de los activos tangibles e intangibles y del entorno internacional.
- En materia de coordinación: promover, concertar y articular la propuesta del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional con los poderes del Estado y demás organismos, promuever la armonización de la formulación de planes y políticas de desarrollo multisectorial, sectorial y territorial con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, así como la de coordinar con el Consejo de Seguridad Nacional con la finalidad de integrar los objetivos de seguridad nacional al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
- En materia de seguimiento y evaluación: realizar el seguimiento y la evaluación de la gestión estratégica del Estado, que comprende el seguimiento y la evaluación de los planes y políticas, los objetivos, los programas y los proyectos prioritarios de desarrollo nacional,

Con el Decreto legislativo Nº 1134, del 09 de diciembre del año 2012, se aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa del Perú, con la finalidad de determinar el ámbito de competencia, la naturaleza jurídica, las funciones y su estructura orgánica básica.

El Ministerio de Defensa es la entidad competente en los siguientes ámbitos:

- Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar
- Fuerzas Armadas
- Reservas y movilización nacional
- Soberanía e integridad territorial
- Participación en el desarrollo económico y social del país

Tiene entre sus funciones específicas, la de participar en el planeamiento estratégico integral de la Seguridad y Defensa Nacional, en la formulación de la Directiva de Seguridad y Defensa Nacional y en la Movilización Nacional, de acuerdo a la normativa legal vigente, así como la de fortalecer y asegurar las capacidades de las Fuerzas Armadas en condiciones de operatividad y eficiencia.

Entre sus órganos ejecutores, tiene al Comando Conjunto de las FFAA (CCFFAA), que son los responsable del planeamiento, coordinación, preparación y conducción de las operaciones conjuntas de las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas Armadas que tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución Política del Perú.

El CCFFAA del Perú, tiene entre sus funciones la de desarrollar y disponer de las capacidades militares a través de las Fuerzas Armadas, para contrarrestar las amenazas que se presenten en el Frente Externo e Interno.

El Señor General de División Dn. Edgard Mercado Jarrín (F), en su obra "La Revolución Geoestratégica", del año 2001, ya nos hablaba de una visión hemisférica y nacional del concepto de seguridad, nos decía que en la región, no existía un consenso sobre cuáles deben darse los alcances del concepto de seguridad; tampoco claridad de la naturaleza de las amenazas que afectan al conjunto de países aparte, naturalmente, de los tradicionales conflictos limítrofes existentes en esa época. (Compilación obra "Revolución Geoestratégica", SEDENA, 2015)

La situación que se vivía en la década del 2010, la región estaba marcada por un conjunto de nuevas amenazas no militares con dimensiones transnacionales que obligaban a redefinir la conceptualización de la seguridad con la necesidad de reorientarla hacia una seguridad integral y cooperativa; las amenazas tradicionales existentes tenían el carácter militar, en consecuencia los medios idóneos para contrarrestarlos eran los militares por la vía violenta.

Según Mercado, E. (2001) desde el advenimiento de la Guerra Fría, en la planificación militar se disponían de dos metodologías diferentes, una consistente en el planeamiento basado en amenazas militares sustentada en hipótesis, frente a la eventualidad de un conflicto, y una segunda metodología referida al planeamiento militar basado en las capacidades reales del potencial nacional y de la situación económica del país.

El planeamiento militar por capacidades es apropiado cuando las amenazas a los intereses nacionales son múltiples, variados e inciertos y ellas no conducen a diseñar un escenario específico para el análisis (Mercado, E. 2001:19).

La situación actual donde vivimos, en un mundo globalizado con desarrollo tecnológico que día a día avanza vertiginosamente, igualmente la seguridad y la defensa se adapta a estos cambios; y una forma de hacerlo es mediante una planificación por capacidades basada en objetivos, sin embargo, no se descarta la existencia de las amenazas militares tradicionales que pueden haber perdido relevancia, pero no han desaparecido.

El General Mercado (2001:19), considera que el mayor problema que se presenta en el planeamiento por capacidades estará en convencer al Ejecutivo y al Congreso, debido a que los planificadores deben lograr la vinculación entre la fuerza recomendada y el incierto ambiente geoestratégico.

En el Perú, el planeamiento militar por capacidades tiene como precedentes la modernización de su fuerza operativa sobre la base de distintos enfoques de planeamiento de fuerzas, sucedido entre los años de 1970 al 2011. Se hizo una combinación del enfoque descendente, del enfoque por amenazas y vulnerabilidades

Actualmente, el enfoque preconizado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas tiene como fundamento la directiva de Defensa Nacional que establece los lineamientos generales de actuación y las directrices del planeamiento estratégico para la Defensa Nacional.

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas emite las Capacidades Conjuntas, en el Libro Blanco de la Defensa Nacional, para que a su vez las instituciones emitan las Capacidades Fundamentales y Capacidades Operacionales, incluidas en el Proyecto de Capacidades Militares que visa el planeamiento por capacidades y modelo de la transformación de la fuerza que ya fue aplicado en otros países.

La tarea no es fácil, pero tampoco imposible. El objetivo de lograr la modernización de las fuerzas operativas debe encontrar su sustento en la mejora continua,

tener como característica un enfoque integrador con los objetivos estratégicos planteados por su sector, establecimiento de un sistema de seguimiento y finalmente el sustento presupuestal correspondiente.

El Ministerio de Defensa presenta su Propuesta de Capacidades Militares, para la aprobación por parte del Consejo de Seguridad Nacional; y, una vez aprobado, es empleado como base para estructurar objetivos y estrategias en torno al desarrollo de las fuerzas contenidas en el Plan Estratégico Sectorial Multianual del sector Defensa y en el Plan Estratégico Institucional de cada institución armada.

Con la Resolución Ministerial N°1411-2016-DE/CCFFAA, se aprueba los roles estratégicos de las Fuerzas Armadas. Estos roles constitucionales se entienden, como el propósito que el Estado asigna a las FFAA, concretándose en misiones, dentro de un proceso de planeamiento que considera la concepción estratégica y empleo de las capacidades militares, para garantizar la defensa y contribuir al desarrollo, en cumplimiento del mandato constitucional y las normas legales.

De acuerdo con los roles mencionados, se han planteado capacidades militares en un primer nivel, que son las denominadas capacidades fundamentales, que sirven para orientar técnicamente el diseño de la estructura y magnitud de la fuerza requerida para el cumplimiento de sus roles y misiones, las cuales son: (1) comando y control; (2) inteligencia; (3) movimiento y maniobra; (4) fuegos; (5) protección y (6) sostenimiento.

Según lo manifestado, la capacidad militar es el resultado de un conjunto de factores que permiten aplicar procedimientos operativos a fin de lograr un efecto militar deseado en el nivel estratégico, operacional y táctico durante la ejecución de operaciones y acciones militares para enfrentar amenazas, desafíos y preocupaciones en el cumplimiento de sus roles.

El proceso de transformación permite a las Fuerzas Armadas enfrentarse a las nuevas amenazas, adaptarse al escenario internacional actual, atender las demandas de la sociedad y aprovechar los avances tecnológicos. Los aspectos comunes de los procesos de transformación, citados en el presente trabajo, evidencian que estas organizaciones tuvieron aspectos comunes en su aplicación.

3. Educación militar con calidad

El planeamiento militar por capacidades que permita al sector garantizar la defensa y contribuir al desarrollo nacional, requiere de una organización militar,

sometida a un proceso de transformación, que le permita lograr un nivel operativo deseado para hacer frente a diversas situaciones.

Esta transformación tiene una íntima relación con la educación militar, y especialmente para el planeamiento por capacidades se requiere de unos sistemas educativos, modernos y reestructurados, con recursos humanos debidamente capacitados, que visualice los retos que se avizoran en el futuro.

En el sistema educativo nacional del Perú, la educación militar siempre fue tomada en cuenta, la Ley General de Educación N° 28044, de julio 2003, en la Undécima Disposición Complementaria, se refiere a todas las escuelas de las Fuerzas Armadas, que tienen por ley un régimen académico y de gobierno especializado, mantienen su autonomía académica y económica, se acreditarán como instituciones de Educación Superior de acuerdo a los requisitos que establezca la ley de la materia.

La Ley Universitaria Nº 30220, de julio del 2014, igualmente en la Tercera Disposición Complementaria, establece que las escuelas de las Fuerzas Armadas y el Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de posgrado (CAEN-EPG), mantienen el régimen académico de gobierno y de economía establecidos por las leyes que los rigen y tienen los deberes y derechos que les confiere la presente ley para otorgar los grados académicos equivalentes a los otorgados por las universidades del país. Estos grados son inscritos en el Registro Nacional de Grados y Títulos de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria.

En el año 2009, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) organizó en París, Francia, su Conferencia Mundial sobre la Educación Superior y plantea tres núcleos de reflexión y análisis: la pertinencia, la calidad y la internacionalización.

En este sentido, afirma que "las instituciones de Educación Superior a través de sus funciones principales que son: la investigación, la enseñanza y el servicio a la comunidad llevados adelante en el contexto de la autonomía institucional, la libertad académica debería aumentar su foco interdisciplinario y promover pensamiento crítico y activar ciudadanía que contribuya al desarrollo y al avance de la sostenibilidad del desarrollo, la paz, el bienestar y la realización de los derechos humanos incluyendo la equidad y género."

En este marco normativo y de acuerdos internacionales, es importante señalar la dimensión educativa de calidad, la educación tiene sus efectos importantes en la economía de todo país, en la mejora de los términos de desarrollo y progreso a la que aspira toda nación en democracia. En el Perú, así como en diversos países

de la región, vivimos una expansión universitaria nunca vista en la historia: si en 1996, había una población de 335,714 estudiantes, para el 2010 el censo registró 782,970, lo que nos hace ver que la población estudiantil en educación superior se ha duplicado.

Según Zárate, J. (2012), la universidad peruana tendrá que lidiar con cuatro problemas a resolver de manera inmediata: renovación constante de conocimientos, formas tradicionales de enseñanza, escasos procesos de innovación y limitada investigación.

La educación militar no está ajena a esta época de contexto globalizado. Las nuevas tecnologías de la educación vienen siendo transformadas debido al evidente surgimiento de la revolución digital; algunos autores como Yanes, J. (2015), cuando habla de la complejidad y calidad de la educación, analiza el fenómeno de la globalización en el mundo contemporáneo, señalando sus principales características y las consecuencias que tiene para la vida cotidiana, centrando su análisis en el concepto de "calidad" desde la complejidad, en el sustento de la relación existente entre el enfoque del pensamiento complejo y su relación que este tiene con la educación, es decir construir los procesos educativos sobre los fundamentos del pensamiento complejo.

El Planeamiento militar se caracteriza por ser un conjunto ordenado de técnicas, procedimientos y procesos dirigidos a garantizar que las fuerzas logren un diseño de fuerzas militares que esté en condiciones de enfrentar amenazas y riesgos percibidos. Se trata de diseñar el "instrumento militar necesario" para cumplir con las misiones que el poder político les da a las Fuerzas Armadas.

Esta actividad fundamental, que caracteriza el accionar eficiente y eficaz de las Fuerzas Armadas, requiere de recursos humanos debidamente capacitados bajo el diseño de una estructura educativa que le proporcione las competencias necesarias que provendrán de un conjunto de nuevos conceptos, de nuevas visiones, de nuevos descubrimientos, de nuevas reflexiones que le brindarán a su vez la posibilidad de articular concepciones propias de la complejidad y la pedagogía que termine fecundando la estrategia de organización de un pensamiento, conocimiento y/o acción adecuada. (Gedissa, 1996, p.110)

Es evidente, que la educación militar en todos los niveles de su sistema educativo, tiene características distintas a los otros tipos de educación; así lo demuestra el marco normativo legal donde reconoce su autonomía, sin embargo, no quiere decir que este sistema no deba repensarse, los tiempos actuales que se vive exige reorganizar las estructuras, diseñando nuevas políticas educativas,

como por ejemplo la de adecuarse a los sistemas educativos nacionales sin perder su identidad, adoptando proyectos educativos institucionales desde un punto de vista filosófico y epistemológico, así como desarrollando estrategias de enseñanza – aprendizaje basadas en enfoques educativos transdisciplinares y fortaleciendo las actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+ i).

El Ministerio de Defensa del Perú (MINDEF), a través de la Resolución Ministerial Nº 0165-2018, aprueba la Directiva General Nº 002-2018-MINDEF, que establece normas y procedimientos generales `para el funcionamiento del sistema educativo del sector defensa.

La ley de Organización y Funciones del MINDEF (DL Nº 1134), en su artículo 10, establece como una de las funciones del Vice Ministro de Políticas para la Defensa, la de proponer políticas de educación y supervisar su aplicación en las Fuerzas Armadas y en los órganos de ejecución y organismos adscritos al MINDEF.

Los lineamientos estratégicos para el sistema educativo del sector defensa son:

- Calidad: consolidar la calidad de la educación a través del fortalecimiento de los procesos de autoevaluación con fines de autorregulación y acreditación, para garantizar la calidad educativa, manteniendo programas académicos e instituciones educativas acreditadas por los órganos competentes a nivel nacional e internacional.
- Mantener un sistema educativo integrado y adecuado al sistema educativo nacional.
- Fortalecer la formación, evaluación y gestión del talento humano del sector defensa.
- Fomentar la investigación e innovación tecnológica en el sistema educativo del sector defensa.
- Mejorar la infraestructura, medios y materiales de acuerdo a los tiempos actuales.
- Fortalecer el posicionamiento académico del sector defensa en la comunidad educativa nacional e internacional.
- Fortalecer la responsabilidad social, a través de la extensión y proyección social, la mejora de las relaciones civiles – militares y la cultura de protección del medio ambiente.

- Fomento del deporte y la educación física como complemento fundamental de la educación.

4. ¿Por qué relacionar la educación militar con el pensamiento complejo?

Porque, el pensamiento complejo abraza lo diverso y reúne lo separado, el pensamiento complejo, lejos de sustituir la idea de orden por la de desorden, tiende a poner en dialógica el orden, el desorden y la organización; en síntesis, el pensamiento complejo puede considerarse como una nueva epistemología: abierta y compleja, es decir, la epistemología compleja tendrá una competencia más vasta que la epistemología clásica.

"La epistemología abierta tiene necesidad de encontrar un punto de vista que pueda considerar nuestro propio conocimiento como objeto de conocimiento" (Morín, 2001).

Educar en el pensamiento complejo, debe ayudarnos a salir del estado de desarticulación y fragmentación del saber contemporáneo y de un pensamiento social y político, cuyos modos simplificadores han producido un efecto de sobra conocido y sufrido por la humanidad presente y pasada" (UNESCO, 2.002).

Para Morín, es claro que se requiere la transformación del pensamiento para reformar la educación, lo cual incide a su vez en la reforma del pensamiento (Morín, 1999).

Las instituciones educativas y las maneras de educar han ido cambiando. Uno de los principales retos que tiene el sistema educativo del sector defensa en nuestros días, está referido a una educación más apropiada al conocimiento y a la nueva manera de concebirlo como fruto de las transformaciones de la sociedad y la cultura que vivimos. (Ramón, 1999:50)

5. ¿Qué es el pensamiento complejo?

Morín, E. (1999), advierte que sólo a partir de una "reforma de la educación" se podrán articular los saberes para lograr el pensamiento complejo necesario, para que las nuevas generaciones respondan a las exigencias del nuevo milenio. Definitivamente puede decirse, que hoy el pensamiento complejo es necesario

como una estrategia de organización del conocimiento, el pensamiento y/o la acción.

Actualmente se considera como una estrategia alternativa, necesaria en cualquier contexto; puesto que nos aproxima a una nueva forma de pensar que permite a los actores/autores de una realidad (empresa, institución, organización…) distinguir, contextualizar, globalizar, ubicar y afrontar, (Arroyabe, D.2011)

En diversos textos el profesor Morin señala que:

- La complejidad es un tejido. Es el tejido de eventos, acciones, interacciones…
- La complejidad reaparece al mismo tiempo, como necesidad de captar la multidimensionalidad, las interacciones, las solidaridades, entre los innumerables procesos.
- Un pensamiento complejo nunca es un pensamiento completo. No puede serlo. Porque es un pensamiento articulante y multidimensional.
- El pensamiento complejo sabe que existen dos tipos de ignorancia: la del que no sabe y quiere aprender y la ignorancia (más peligrosa) de quien cree que el conocimiento es un proceso lineal, acumulativo…
- El pensamiento complejo es el pensamiento que abraza lo diverso y reúne lo separado.
- El pensamiento complejo es el pensamiento que religa (ordena, junta y articula).
- El pensamiento complejo, lejos de sustituir la idea de orden por la de desorden, tiende a poner en dialógica el orden, el desorden y la organización.
- A partir del pensamiento complejo encontramos la posibilidad de, a la vez, unir y separar al ser humano de la naturaleza y del cosmos, de poder restablecer el diálogo entre las dos culturas, científica y humanista, situamos en el universo donde lo local y lo global están vinculados.

6. Filosofía del pensamiento complejo

La complejidad siempre está presente en toda organización, puesto que, la ciencia de la complejidad tiene mucho que ver con las conexiones y las múltiples interacciones entre las diferentes disciplinas científicas y el desarrollo organizacional de la gerencia en la denominada postmodernidad.

En este sentido, se plantea la necesidad de renovar la acción gerencial a través del enfoque de la complejidad, a fin de que el gerente educativo o director educativo se convierta en un eje dinamizador para la transformación de la práctica educativa mediante la reflexión, la motivación y el liderazgo que inspire a los educadores asumir su tarea como compromiso social.

Es evidente entonces, que la complejidad se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, la ambigüedad la incertidumbre. De allí, la necesidad para el conocimiento, de poner en orden los fenómenos, rechazando el desorden, descartando lo incierto, seleccionando los elementos de orden y de certidumbre, de quitar la ambigüedad, clarificar, distinguir, jerarquizar, en fin, lo que se pretende con la complejidad organizacional, es afrontar lo entramado para sustituir al paradigma de disyunción, reducción, unidimensionalización por un paradigma de conjunción, distinción que permita distinguir sin desarticular, asociar sin identificar o reducir.

De esta manera, se puede expresar que, en la concepción de la complejidad organizacional de la nueva gerencia, el gerente juega un gran papel y función importante, porque está condicionada a la interpretación y al manejo inteligente de los referentes gerenciales que se presenten en la dinámica social y el desarrollo organizacional, donde la complejidad se evidencia mayormente, como dije antes, en el gerente por ser el foco de la realidad que demanda mayor participación, reconocimiento, apertura, especialización, dedicación, compromiso, clara comunicación, respeto por la dignidad humana y otros valores que puedan ser incluidos en el proceso del cambio gerencial.

Conclusiones

El planeamiento militar, se relaciona significativamente con un sistema educativo de calidad para el sector defensa en el Perú, por las siguientes consideraciones:

a. El planeamiento militar por capacidades, busca sobre todo la determinación, desde la óptica Conjunta, de los medios materiales y de personal necesarios para que las Fuerzas Armadas puedan cumplir la esencial misión que tienen encomendada. El planeamiento determina los Objetivos de Capacidad Militar asociados a cada una de las capacidades, que permitirá su seguimiento, control y evaluación individualizada. (García, 2006:43)

b. En el modelo educativo de las Fuerzas Armadas, se establecen directrices, principios y valores, líneas de investigación, políticas institucionales, fundamentación teórica y filosófica y la base de esta formación puede estar en el desarrollo de un enfoque educativo denominado pensamiento complejo, que se refleja en la habilidad para reconocer nuevos problemas y encontrar soluciones creativas para resolverlos.

c. La educación militar debe buscar la variedad así como la búsqueda de respuestas a los problemas que le afecten, por lo que es propicia la ocasión para introducir cambios en las estructuras organizativas de la educación militar.

d. La Educación Militar se realiza en entidades complejas, integradas por grupo de profesionales con una propia identidad, con programas educativos distintos a los otros tipos de educación. Cuanto más grande es el instituto donde se imparte la educación y la variedad de disciplinas, mayor es su complejidad. (Romero, 2010)

e. La educación militar de calidad está relacionada con el incremento de las exigencias básicas para el cumplimiento de sus funciones: docencia, formación profesional, investigación, proyección a la sociedad y pertinencia con el desarrollo nacional, así como, el compromiso de una renovación constante de conocimientos, la distribución del conocimiento, la educación continua y la flexibilización del régimen académico.

Referencias Bibliográficas

Arroyave. (2011), "*La estrategia del pensamiento complejo como forma de organizar conocimiento, pensamiento y/o acción*" Una perspectiva moriniana. Registro Colombia. 2011, Grupo de Investigación ESINED. Estudios Interdisciplinarios sobre Educación. Universidad de San Buenaventura. Medellín. Colombia.

Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) 2000 *Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos de la Defensa Nacional,* Tomos I y II. Chorrillos, Lima: Centro de Altos Estudios Nacionales.

Clausewitz, Carl von 1976 *De La Guerra.* Princeton Nueva Jersey: Princeton University Press.

Clausewitz, Carl von 2005 *De La Guerra*. Madrid: La Esfera de los Libros.

De Izcue, Arriarán, Tolmos (2013), *"Apuntes sobre estrategia operacional"*, División de Publicaciones de la Escuela Superior de Guerra Naval, Jr. Saénz Peña 590 La Punta – Callao, Lima-Perú.

Colom, G. (2016a): "*De la Compensación a la Revolución: la configuración de la política de defensa estadounidense contemporánea"* (1977-2014), Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Decreto legislativo Nº 1088 del veintisiete de junio del año 2008, publicado en *el diario oficial "El Peruano",* Lima – Perú

Decreto legislativo Nº 1134, del 09 de diciembre del año 2012, se aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa del Perú, publicado en el *diario Oficial "El Peruano".*

Eiff, J. (2013: 49). Clausewitz y la Guerra del Peloponeso, *Revista de la Escuela de Guerra Naval* N° 59, Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina

Flores, H. (2011). El Planeamiento Estratégico Militar por Capacidades: Marco Teórico, *Revista de la Escuela Superior de Guerra* N° 578, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

García, J. (2015), ¿Cómo es un modelo de planificación y de diseño de fuerzas basado en capacidades? , Pag. 8, Cuaderno de Trabajo N° 17/2015. Chile: Centro de Estudios Estratégicos – ANEPE.

García, J. (2006). Planeamiento por capacidades. *Revista Española de Defensa*. Junio de 2006

Gedissa (1996: 110). *Introducción al Pensamiento Complejo*. Tomado de Edgar Morin. Introducción al pensamiento complejo. Barcelona, Gedisa Editorial, 1998.

Ley General de Educación N° 28044, de julio 2003, publicada en el *diario oficial "El Peruano".*

Ley Universitaria Nº 30220, de julio del 2014, publicada en el *diario oficial "El Peruano".*

Mercado, E. (2001). *La Revolución Geoestratégica*, del año 2001, Compilación obra "Revolución Geoestratégica, SEDENA, (2015), editada en Lima – Perú.

Morin, E. (2001). *Introducción al pensamiento complejo*. En: Curso Pensamiento Complejo. Selección de textos realizado por Gonzalo Gutiérrez. Santiago de Chile: EDUC.

Morin E. (1994). *El Método III. El conocimiento del conocimiento*. Madrid: Cátedra, 1994. Pág. 31-33.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2009). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*, París, Francia.

Peña, W. (2007). *El pensamiento complejo y los desafíos de la educación del siglo XXI,* ISSN:2011-8643, Vol. 1, N° 2

Poczynok, I. (2014). Seminario "*Un enfoque democrático para la política de Defensa*", Módulo: Planeamiento Estratégico de la Defensa, Universidad Nacional de Córdoba - Facultad de Matemática, Astronomía y Física (FaMAF), 14 de mayo de 2014.

Ramón, M. A. (1999). *La universidad en la sociedad del conocimiento*: Conferencia Internacional de Educación a Distancia, la solución educativa para el siglo XXI. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

Rumsfeld, D. (2002). Transforming the Military*, Foreign Affairs,* vol. 81 núm. 3, 20 - 32.

Resolución Ministerial N°1411-2016-DE/CCFFAA, publicada en el *diario oficial "El Peruano".*

Romero, J. (2010). *Militar: Un enfoque integrador transcomplejo. La educación*, blogs Epistemología de la Ciencia "Sociedad Cultura y Educación" Universidades Corporativas y la Virtualidad, 2010.

Santos, M. (26 setiembre, 2016). La doctrina militar Damasco. *Revista de la Asociación Colombiana de Oficiales en retiro de las Fuerzas Militares*, Colombia.

Spiegeleire, S. (2011). Ten Trends in Capability Planning for Defence and Security. *POR RUSI Journal,* Vol. 156 núm. 5, 20-28.

Torres, V. (2014). *Proceso de definición de las capacidades militares en 2035*, Monografías 140, Capacidades futuras de las Fuerzas Armadas, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, España, noviembre del 2014.

UNESCO (2002). *Educar en la era planetaria*, El pensamiento complejo como Método de aprendizaje en el error y la incertidumbre humana, Elaborado para la UNESCO por: Edgar Morín, Emilio Roger Ciurana, Raúl Domingo Motta, editado por la Universidad de Valladolid. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, ed. IV. Serie 37.02

Yanes, J. (2015). Complejidad y calidad de la educación. *Revista electrónica de investigación educativa, REDIE*. Vol.19 no.1 Ensenada ene./mar. 2017, Chile: Ril, 212p

Zárate, J. (2012). *Retos para el aseguramiento de la calidad*, Lima – Perú, editado por Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE).

https://eprints.ucm.es/45819/1/2017-30-1%2847-68%29.pdf UNA REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA CAPACIDADES EN ESPAÑA (2005-16) - GUILLEM COLOM Universidad Pablo de Olavide / Universidad Autónoma de Chile – gcolpie@upo.es

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERACIONAL.

THE STRATEGIC AND OPERATIONAL PLANNING.

General de Brigada ERD, Elvis Antonio Almonte Santana[1]
Coronel de Infantería DEM, Mgtr.SD, Ambiorix de Jesús Cepeda Hernández[2]
Capitán de Fragata, Heriberto M. González Polanco[3]
Coronel Paracaidista FARD (DEM), William Ezequiel Martínez Díaz[4]
Escuela de Graduados de Altos Estudios Estratégicos (EGAEE)
República Dominicana

1 Director EGAEE. Licenciado en Derecho; Licenciado en Economía, 1993; Magister en Defensa y Seguridad Nacional; Ha realizado diversos cursos, tales como:
Comando y Estado Mayor, Instituto Militar de Educación Superior (IMES) en la actualidad Escuela de Graduados en Comando y Estado Mayor Conjunto (EGCEMC), 1999; Cert-Part. Ejercicio de Operaciones de Mantenimiento de Paz, Honduras, 2000; Comando y Plana Mayor, Instituto Militar de Educación Superior (IMES), 1992; Comunicaciones y Técnicas de Presentaciones, 1999; Cours Special Militaires de la Langue Francaise,

2 Director de Organización y Doctrina del Ejército de República Dominicana. Licenciado en Derecho, (UASD), Diplomado Extinción de las Obligaciones, Diplomado Procedimiento Ante Tribunal de Tierra, Diplomado sobre la Responsabilidad Civil, Especialización en Derecho Penal (España), Diplomado en Gerencia Moderna de Recursos Humanos, Diplomado Gerencia Estratégica en Institutos Especializados, Diplomado en Gestión Estratégica de Negocios, Diplomado Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, Diplomado en Gestión de Recursos Humanos.

3 Comandante del Patrullero Mediano Capotillo, PM-204, Armada de República Dominicana; 1. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales; Especialista en Seguridad y Defensa Nacionales; Diplomado Oficial de Estado Mayor, 2017; Lcdo. en Ciencias Navales, 1998 – 2002.

4 Director de Planificación y Desarrollo de la FARD. Licenciado en Derecho; Maestro de Paracaidismo; Diplomado en Comando y Estado Mayor Aéreo; Ética, Integridad y Profesión Militar; Curso de Observador Militar de Naciones Unidas; Administrador de Proyectos con MS-PROYETC; Identificación e Investigación de Sustancias Controladas.

Resumen

Las Fuerzas Armadas de República Dominicana, han concebido un sistema de planificación militar que se desprende del Sistema de Planificación del Estado Dominicano y su Sistema de Inversión Pública, que permite desarrollar las misiones de todos los componentes de las Fuerzas del Ejército, Armada y Fuerza Aérea de Republica Dominicana.

La visión estratégica del mando en el MIDE, los Cuerpos Especializados y Defensa, hasta cada uno de las Fuerzas Institucionales, están alineadas al Sistema de Planificación del Estado, facilitando la colaboración interagencial y la multiplicidad de operaciones de naturaleza militar, así como, aquellas operaciones no militares donde, además, se procura respaldar a otras agencias o instituciones en funciones; en funciones mas allá de los roles tradicionales de las Fuerzas Armadas.

Abstract

The Armed Forces of the Dominican Republic, have devised a military planning system that emerges from the Dominican State Planning System, and its Public Investment System, which allows to carry out its missions of all the components of the Army, Armed and Air Force of the Dominican Republic.

The strategic vision of the command, in the MIDE, the Specialized and Defense Bodies, up to each of the Institutional Forces, are aligned to the State Planning System facilitating inter-agency collaboration, and the multiplicity of operations of a military nature as well as those operations Non-military where, in addition, efforts are made to support other agencies or institutions in operation, in functions beyond the traditional roles of the Armed Forces.

La Planificación Estratégica.

La planificación es un concepto que expresa un procedimiento lógico, conformado por una metodología, la cual toma en consideración los medios disponibles y la forma de utilizarlos con el fin último de lograr un objetivo determinado.

Analizando esta metodología, se puede inferir, que es un instrumento de toma de decisiones cuyo origen se remonta al surgimiento del ser humano, de la capacidad de articular el razonamiento lógico con los fines de satisfacer sus necesidades de subsistencia.

Existe también otra noción vinculada a la planificación estratégica, que se debe tratar para desarrollar de manera íntegra este artículo, la del pensamiento estratégico, la cual involucra un concepto, que en su análisis histórico, nos muestra un recorrido que abarca todas las civilizaciones humanas.

El término *estrategia* lo heredamos del latín strategia, que se adoptó de las palabras griegas stratos (ejercito) y agein (conductor). Podemos apreciar que, desde su origen, el término trata del arte de dirigir las operaciones militares.

Esta idea, ha sido conceptualizada y tratada desde su aparición en el siglo V a. de C. por importantes estudiosos de la guerra; entre ellos se puede citar uno de gran relevancia, Sun Tzu, autor de la obra famosa "El Arte de la Guerra", la cual ha sido estudiada y analizada tanto por militares como por funcionarios gubernamentales y líderes empresariales, ávidos de conocer sobre el arte de la estrategia militar.

El uso de estos conocimientos, sobre la forma en cómo lograr los objetivos propuestos, no solo permanece en el campo militar, sino que traspasa esta frontera. Ya que el arte de dirigir, para el logro de los objetivos, entraña el concepto de estrategia; y por esto no es de extrañar, que la misma haya sido también utilizada en el ámbito empresarial como parte de una mejora en la gestión administrativa de los negocios.

Lo expresado anteriormente, implica una demostración fehaciente de que las ideas y experiencias, útiles en un área del saber humano, se aprovechan para aplicarse en otros, lo que ha sido una constante en el devenir de la historia mundial, y la dinámica de la utilización de la estrategia no escapa a esa realidad.

El tema de la planificación estratégica ha sido bien estudiado en el campo académico y empresarial, principalmente como una herramienta administrativa por medio de la cual se pueden organizar las tareas principales de una institución, con miras a lograr una mejora en la rentabilidad de las empresas, competitividad y obtener otros propósitos importantes: la reducción de la incertidumbre y la configuración de un futuro deseable.

En la actualidad, dado el auge de las actividades empresariales fruto del desarrollo del capitalismo a nivel mundial, estas técnicas de planificación han sido utilizadas y adaptadas por el mundo corporativo empresarial, con el propósito de maximizar la eficiencia en el uso de los recursos y brindar un enfoque hacia el logro de los objetivos de las organizaciones privadas.

La creación de diferentes instituciones internacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional y otras organizaciones, principalmente dependientes de la ONU, han dado impulso a la aplicación de metodologías de administración estatal, que utilizan la planificación estratégica con el propósito de implementar un proceso de mejora en la conducción de los Estados, con miras a incrementar un crecimiento económico que sirva de base para su desarrollo.

Para tales fines, la Carta de las Naciones Unidas creó en 1945, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), por sus siglas en inglés, de la cual forman parte cinco comisiones regionales, una de ellas, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la cual cumple con la misión principal del ECOSOC de coordinar los trabajos económicos y sociales de la ONU en esta área geográfica.

Es bien conocido la firma de la Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el marco de las Naciones Unidas, que siguieron a los Objetivos del Desarrollo del Milenio (2000-2015). La aplicación de este acuerdo implica la reorientación de las inversiones estatales en pro de cumplir con lo establecido en dicha agenda, cuyo objetivo es lograr el desarrollo al tiempo que se preserva el medio ambiente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En base a esto último, el Ministerio de Defensa debe enviar un informe anual al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), que expresa la inversión que las Fuerzas Armadas realizan en pos de hacer avanzar los ODS, información, que junta a las demás inversiones realizadas por el Estado dominicano con relación a la consecución de estos objetivos, son enviadas a la Presidencia de la República, quienes a su vez, informan a la ONU sobre dichas inversiones y avances obtenidos con relación a los ODS.

De esta manera, surgen normativas en el Estado dominicano con el propósito de cumplir con los objetivos de desarrollo establecidos en los acuerdos firmados sobre el tema en el marco de la ONU, los ODM y los ODS. Se forma así, un entramado jurídico en torno a la planificación estatal que, actualmente, inicia con la Constitución de la República:

Artículo 241.- Estrategia de desarrollo. El Poder Ejecutivo, previa consulta al Consejo Económico y Social y a los partidos políticos, elaborará y someterá al Congreso Nacional una estrategia de desarrollo, que definirá la visión de la Nación para el largo plazo. El proceso de planificación e inversión pública se regirá por la ley correspondiente. (Constitución 2010)

La aprobación de la Ley 498-06, que crea el Sistema de Planificación e Inversión Pública, ha sido el gran hito que ha permitido impulsar la aplicación de la planificación estratégica como una metodología instrumentada con el propósito

de definir las políticas públicas y objetivos a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo.

Esta normativa legal, establece los instrumentos de planificación necesarios para su implementación: la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), el Plan Nacional Plurianual del Sector Publico, Planes Regionales, y los Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales.

El primero de estos instrumentos, la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), se convirtió en Ley Orgánica en el año 2012. Esta normativa define la imagen-objetivo del país a largo plazo, fue aprobada por el Congreso Nacional después de haberse realizado un proceso de concertación social para su elaboración, acorde con el Artículo No. 25, literal (a) de la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública.

La END establece una visión prospectiva del futuro deseable que la nación se propone alcanzar al 2030, la cual sería importante plasmar en este escrito, ya que es la guía que hemos marcado como país para seguir con el proceso de desarrollo que hemos logrado iniciar:

> "República Dominicana es un país próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el estado social y democrático de derecho y promueve la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia social, que gestiona y aprovecha sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada e integrada y se inserta competitivamente en la economía global". (Ley 1-12, END)

Este modelo de planificación define cuatro ejes estratégicos, articulados entre sí en uno de ellos, el 1er. Eje Estratégico, está insertada la misión constitucional de las Fuerzas Armadas: "defender la independencia y soberanía de la Nación, la integridad de sus espacios geográficos, la Constitución y las instituciones de la República". Siempre tomando en consideración que la defensa es uno de los componentes esenciales de la seguridad nacional.

Este primer Eje Estratégico, se constituye en una de las guías principales de la planificación estratégica de los cuerpos armados y está definido de la siguiente manera:

"Un Estado social y democrático de derecho, con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local". (END 2030)

El Objetivo Estratégico No. 1.4.1, dependiente de la pauta general anterior, define de forma más específica lo que se espera de los cuerpos armados:

"Garantizar la defensa de los intereses nacionales en los espacios terrestres, marítimos y aéreos".

La manera como las instituciones castrenses deben dar respuesta a lo anterior se realiza utilizando uno de los instrumentos de planificación del Estado dominicano, establecido en la Ley No. 498-06, nos referimos a los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), con los cuales las instituciones del Estado dominicano realizan sus procesos de formulación, coordinación, seguimiento y evaluación de sus prioridades definidas acorde con sus objetivos. El Ministerio de Defensa (MIDE), como parte del Gobierno Central dominicano, está en la obligación legal de elaborar su PEI al igual que los demás Ministerios.

Siguiendo el proceso metodológico establecido en el sistema de planificación nacional, el Ministerio de Defensa definió su visión en el Plan Estratégico Institucional (PEI), que representan las pretensiones de las Fuerzas Armadas con miras a cumplir con lo establecido en el Objetivo Estratégico mencionado anteriormente:

> "Unas Fuerzas Armadas transparentes, organizadas, capacitadas, entrenadas, equipadas y conformadas por un personal con valores éticos, respetuosos del marco legal de un Estado social y democrático de derecho, para servir y garantizar la defensa y seguridad nacional como base de sustentación del desarrollo político, social, económico y tecnológico de una próspera República Dominicana insertada competitivamente en la economía global".

Esto hace posible la visión institucional del MIDE, que se articula con la END y está acorde al cuerpo normativo del Sistema Nacional de Planificación.

El Decreto No. 134-14, Reglamento de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, en su Artículo No. 2, es el precepto jurídico que se toma como base para la elaboración del PEI de todos los órganos del sector público dominicano:

> "Todas las instituciones del Sector Público son responsables de la puesta en marcha de los planes, programas, proyectos e instrumentos regulatorios vinculados a sus funciones básicas; y que se orientan a la consecución de la Visión de la Nación a Largo Plazo, previstas en la END 2030, así como, de los Objetivos Generales y Específicos contenidos en la misma".

Este instrumento de planificación nacional, el PNPSP, contiene los planes, programas y proyectos prioritarios, que se prevén serán ejecutados por los organismos componentes del sector público, en un marco de tiempo de cuatro años.

Tiene la virtud, que en este segundo escalón del sistema, se inicia la vinculación de la planificación con el presupuesto de la Nación, elaborado a partir del marco fiscal y financiero imperante en el momento de elaboración de la programación de los objetivos y las metas.

En el caso del Ministerio de Defensa, la unidad que realiza estas funciones es la Comisión Permanente de Reforma y Modernización de las Fuerzas Armadas (COPREMFA), la cual se encarga de elaborar el PEI, que no es más que una expresión de las prioridades establecidas en planes, programas y proyectos, con miras a desarrollar y modernizar las Fuerzas Armadas, acorde a las directrices del Alto Mando militar.

El PEI actual, es un compendio conformado por ejes estratégicos, objetivos estratégicos, objetivos específicos, líneas de acción, indicadores y metas que expresan todo el proceso de la planificación estratégica del MIDE, en una línea de tiempo establecida del 2017 al 2020.

Para concretizar y facilitar la ejecución de los planes, proyectos y programas establecidos en el PEI, se desarrollan los Planes Operativos Anuales (POA), los cuales permiten implementar las propuestas del PEI en un horizonte temporal de un (1) año. El objetivo de este instrumento, es contribuir a la consolidación de la planificación estratégica contribuyendo a alcanzar los objetivos y metas planteadas en el mediano plazo.

Los POA deben tener coherencia y vinculación estrecha con el PEI, pero además, señala de manera más específica, las personas responsables de alcanzar los objetivos y productos establecidos, integrando los recursos necesarios para lograr los resultados deseados. Uno de los usos más importantes de este instrumento de corto plazo es que permite el monitoreo, la evaluación y control del desempeño institucional.

Este sistema articulado de planificación estratégica, brinda las bases para que el mando militar enfoque su accionar, en pos de realizar el proceso de planificación y conducción operacional, en el cual se define el uso de la fuerza, con el objetivo de traducir las metas estratégicas establecidas en el PEI en operaciones militares, por medio de una estrategia conjunta, en la cual participan todas las instituciones y dependencias que conforman el MIDE.

Planificación de la Fuerza en el Ejército de República Dominicana

Dentro del contexto del ambiente operacional contemporáneo, el de República Dominicana enfoca sus tareas hacia la conducción de **Operaciones Militares No Bélicas, ya que las amenazas actuales son imprecisas y están basadas en factores desestabilizadores, tales como, los desastres naturales, el narcotráfico, el terrorismo, las insurrecciones, contingencias de menor escala, los conflictos sociales violentos manejados por grupos de presión y la delincuencia organizada,** entre otros.

EL Ejército de República Dominicana, como parte intrínseca del Estado y sobre la cual descansa la responsabilidad del mantenimiento de la soberanía e independencia nacional y el sostenimiento de la constitución y las leyes, debe garantizar la protección e integridad de nuestro territorio, así como, los bienes e intereses del Estado y de cada uno de sus ciudadanos. Las fuerzas militares de la Nación orientan sus recursos en la Defensa y Seguridad interna y en el cumplimiento de sus misiones, especificadas en la Constitución de la República, y en su Ley Orgánica, la cual las divide en tres componentes: Terrestre, Naval y Aéreo.

Misiones constitucionales del Ejército de República Dominicana

La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, 139-13 en su Artículo 8, establece las siguientes misiones para el Ejército de República Dominicana:

Artículo 8.- Misión de la Fuerza Terrestre. **La Fuerza Terrestre de la Nación, constituida por el Ejército de República Dominicana (ERD), tiene por misión:**

1. Defender la integridad, soberanía e independencia de la Nación.
2. Defender la Constitución, las leyes y las instituciones de la República.
3. Concurrir en auxilio de la Policía Nacional para mantener o restablecer el orden público en casos excepcionales y formar parte de la Fuerza Pública bajo el control de la Junta Central Electoral durante las elecciones nacionales programadas por este organismo.

4. Desempeñar las funciones del servicio militar a que fuere destinada por el Presidente de la República, en situaciones normales, casos excepcionales o en estado de excepción.
5. Reclutar, entrenar y equipar el personal para su empleo en las diversas operaciones a las que sea destinado.
6. Planificar, organizar, entrenar y equipar las unidades para participar en operaciones conjuntas, combinadas, de mantenimiento de paz y asistencia humanitaria.
7. Adoptar todas las medidas y acciones que fueren necesarias para cumplir las órdenes emanadas del Presidente de la República, dirigidas a combatir actividades criminales transnacionales declaradas como objetivos de alta prioridad nacional, que pongan en peligro los intereses del país.
8. Participar en la organización y sostenimiento de sistemas eficaces que prevengan o mitiguen daños ocasionados por desastres naturales y tecnológicos, acorde con las directrices emanadas en la Ley sobre Gestión de Riesgos.
9. Preparar y coordinar las capacidades y recursos terrestres de la Nación para su empleo en caso de ser requerido en interés de la seguridad y defensa nacional.
10. Asegurar, controlar y defender la Zona Fronteriza Terrestre de toda amenaza que atente contra los intereses nacionales de seguridad o que puedan afectar la identidad cultural dominicana.
11. Elaborar programas y proyectos de autogestión tendentes a promover la industria militar que contribuyan al desarrollo nacional.

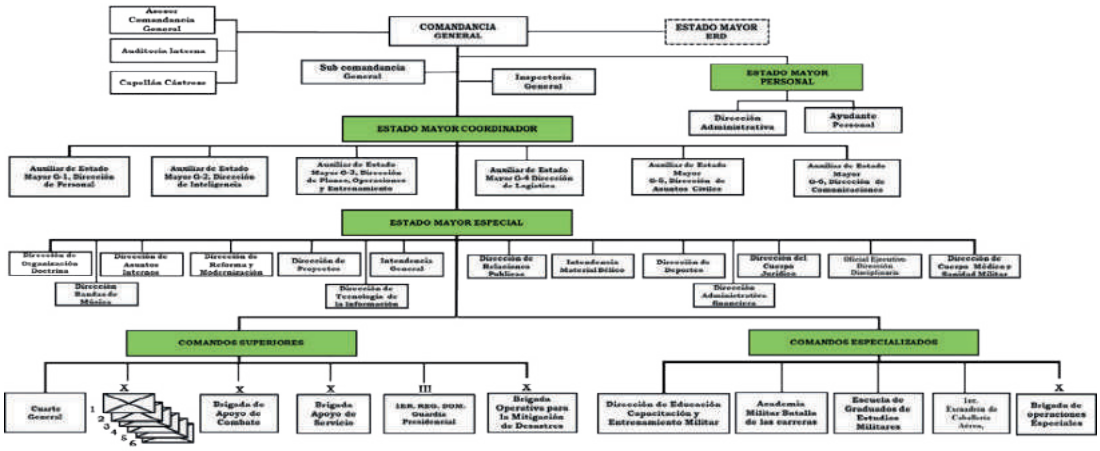
El Ejército de República Dominicana, asume el carácter netamente defensivo que, a través de su legado histórico, demuestra que la voluntad nacional y el interés permanente de la Nación han sido la defensa y soberanía del territorio nacional y la preservación de un estado libre e independiente.

Por lo tanto, el Ejército de República Dominicana generalmente conduce sus operaciones bajo el marco de las operaciones conjuntas. La integración de sus componentes bajo un comando único le otorga versatilidad, agilidad, sincronización y profundidad al comando superior, permitiéndole retener y mantener la

iniciativa, y haciendo posible que los componentes bajo su mando se complementen mutuamente una vez establecidas las debidas relaciones de mando y apoyo.

Esto permite que bajo el principio integral conjunto puedan realizar Operaciones Militares Bélicas y Operaciones Militares No Bélicas.

Estructura Institucional Ejército de República Dominicana



Capacidades del Ejército de República Dominicana

La Capacidad de Disuasión:

El Ejército de República Dominicana, utiliza la *Disuasión* para evitar el conflicto, conduciendo acciones que demuestren a nuestros potenciales adversarios que sus acciones en contra de nuestros intereses nacionales serán inaceptables.

Nuestra capacidad de disuasión dependerá de la naturaleza de la amenaza y del escenario en que se utilicen nuestros medios militares. Si bien es cierto, que nuestras capacidades militares no nos permiten disuadir a naciones con capacidades muy por encima de las nuestras, en contraposición a esto y en nuestro entorno inmediato, el Ejército de República Dominicana se encuentra en condiciones de demostrar, que con sus capacidades militares, pueden evitar acciones conducidas por amenazas externas que atenten contra los intereses nacionales, cuando estas son conducidas por naciones o grupos con capacidades inferiores a las nuestras.

En cuanto al orden interno, la sola presencia del mismo, puede producir en grupos, personas u organizaciones que persiguen desestabilizar el orden público,

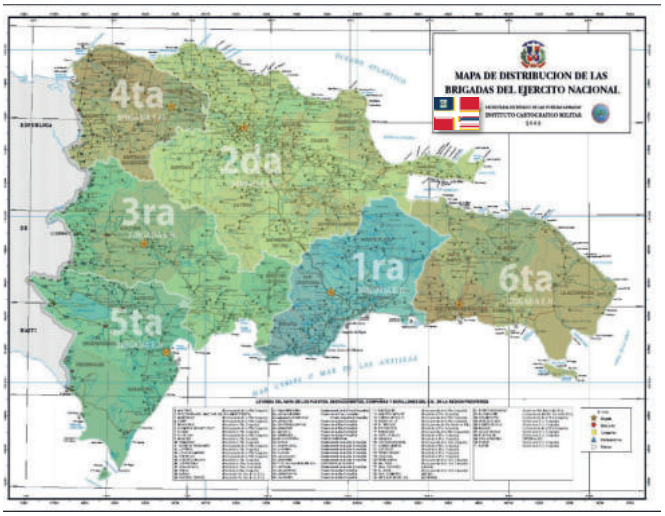
la sensación de una capacidad de respuesta gubernamental al conflicto, dando muestra de su voluntad de defender los intereses nacionales.

La Capacidad Operativa:

La capacidad operativa del Ejército de República Dominicana, se mide en función de sus aptitudes para la consecución de objetivos estratégicos, operacionales o tácticos. Estas aptitudes son desarrolladas mediante una combinación de efectos generados por el empleo de un recurso humano competente, una instrucción adecuada a los diferentes niveles, un adiestramiento que garantice la listeza de la fuerza, una estructura de logística capaz de sostener adecuadamente las operaciones y una doctrina que trace las pautas del accionar de la fuerza.

Sobre la base de esta combinación de efectos, las unidades militares del Ejército, desarrollan capacidades para desempeñarse en diferentes ambientes operacionales, que le permiten enfocar sus recursos de combate en tareas determinadas para alcanzar sus objetivos. De la misma forma en que las unidades militares deben estar preparadas para conducirse en ambientes diferentes, en esa misma medida habrá unidades militares con capacidades diversificadas, lo cual, vendrá dictado a través de los medios que posea, de su organización y adiestramiento, estableciendo la diferencia entre ellas y los parámetros para determinar qué tipo de unidad se emplea para tal o cual tipo de operación.

Las Áreas de Responsabilidades de los Comandos Superiores Operativos del Ejército de República Dominicana son las Siguientes:



Sistema de planificación y el ambiente de las operaciones en el Ejército de República Dominicana

Sistema de planificación

NIVELES	DOCUMENTOS
Estratégico	• **Plan Estratégico Institucional Ministerio de Defensa 2017 - 2020** • **Decreto Número 189-07 de fecha 3 del mes de abril del 2007. Directiva de Seguridad y Defensa Nacional** • **Planes Conjuntos** • **Directivas Conjuntas**
Operacional	• **Plan Estratégico Institucional ERD 2017 - 2020** • **Plan Operativo Anual ERD 2019** • **Planes del Componente Terrestre** • **Órdenes de Operaciones de derivadas de los Planes Conjuntos** • **Órdenes de Operaciones** • **Órdenes de Alerta** • **Órdenes Fragmentarias** • **Directivas Administrativas**
Táctico	• **Órdenes de Operaciones derivadas de los Planes Conjuntos y Naturales del Componente Terrestre** • **Directivas derivadas de las órdenes emanadas del escalón superior**

La planificación del ejército se fundamenta en dos niveles: **operacional y táctico.**

A nivel operacional encontramos el Plan Estratégico Institucional ERD 2017-2020, Plan Operativo Anual ERD 2019, Planes del Componente Terrestre, Órdenes de Operaciones derivadas de los Planes Conjuntos, Órdenes de Operaciones, Órdenes de Alerta, Órdenes Fragmentarias y Directivas Administrativas.

A nivel táctico están las Órdenes de Operaciones derivadas de los Planes Conjuntos y naturales del Componente Terrestre y las Directivas derivadas de las órdenes emanadas del escalón superior, tomando como herramientas base las funciones de conducción de la guerra, el proceso militar para la toma de decisiones y el proceso para la conducción de tropas, instrumentos que permite al componente terrestre facilitar la planificación y la ejecución de nuestras operaciones.

Planificación del sistema logístico del ERD:

El Ejército de República Dominicana en la planificación de recursos logísticos, lleva a cabo una programación gradual, conforme a lo establecido en la Planifica-

ción Operativa Anual de la institución. Se enfoca en 2 procedimientos principales las cuales son de manera centralizada:

1. Para la adquisición y suministro de propiedades, materiales, repuestos, lubricantes, se realiza una solicitud al Comandante General vía el intendente General, Auxiliar de Logística (G-4) y la Dirección Financiera.
2. Para armas, Municiones y equipos que son requeridos para el desarrollo de las operaciones terrestres, para poder llevar a cabo las misiones institucionales y adicionales recibidas del alto mando, el procedimiento se realiza con una solicitud al Comandante General vía Intendente Material Bélico, Auxiliar de Logística (G-4) y la Dirección Financiera.

De esta forma, el sistema logístico del Ejército de República Dominicana, cumple entonces con las tareas de intendencia, armamento y equipo; transportes; comunicaciones; instalaciones mejorando las capacidades para la seguridad nacional, cuidando las fronteras, manteniendo la seguridad ciudadana y protegiendo el medio ambiente para el bien del país.

Planificación derivada del plan estratégico del escalón superior y del nuestro propio plan.

El Plan Estratégico Institucional del Ejército de República Dominicana, está basado en los conceptos estratégicos del plan estratégico institucional del Ministerio de Defensa Gestión 2017-2020, el cual fue extraído del Plan Plurianual, de la intención del Señor Presidente de la República, a través de la Ley de Desarrollo Nacional y acciones en ellos enunciados.

Este plan tiene una proyección a (24) veinticuatro años, que se ha ido implementado gradualmente, como se detalla a continuación: Primero el Plan de Reforma Integral del Ejército Nacional que se ejecutó en la gestión (2006-2008), Plan Estratégico "Visión E.N. (2008-2010)", Plan Estratégico ERD (2012-2016) siguiendo con la continuidad de la institución, esta presenta su Plan Estratégico 2017-2020, en base a los lineamientos de la ley de Estrategia de Desarrollo Nacional (2010-2030) y del Plan Estratégico del Ministerio de Defensa, para el mismo período.

Contenidos del PEI ERD 2017-2020

Ejes Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Objetivos Específicos	Línea de Acción	Metas	Estrategias Derivadas
6	7	17	128	85	57

Articulación del plan estratégico institucional del Ejército República Dominicana con el plan estratégico del Ministerio de Defensa.

Para apoyar la política de defensa y seguridad de la Nación, el Ejército de República Dominicana, articula su Plan Estratégico Institucional, de los siguientes lineamientos estratégicos del Ministerio de Defensa (MIDE): **Defensa y Seguridad Nacional, Fortalecimiento de la Seguridad Social Militar, Protección de la Población, Contribución al Desarrollo Nacional, Fortalecimiento Institucional, Salvaguarda del Estado y sus instituciones, Fortalecimiento de la Educación, Capacitación para Bienestar de los Miembros.**

Estos lineamientos se articulan con la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), en el primer Eje Estratégico, cuyo objetivo específico número 1.8 que establece **"Garantizar la defensa de los intereses nacionales en los espacios terrestre, mediante el fortalecimiento del Sistema de Seguridad Nacional"** y este se subdivide en:

1.8.1. Adecuar el marco legal que rige la organización, funcionamiento y demás componentes del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional bajo la responsabilidad del Ejército de República Dominicana, de acuerdo al estado de derecho, el sistema democrático y las necesidades de defensa del país.

1.8.2 Fortalecer los sistemas de control interno de la institución para garantizar transparencia, idoneidad, lealtad y respeto al poder civil, al régimen democrático y a los derechos ciudadanos.

1.8.3. Fortalecer el sistema de gestión de recursos humanos para profesionalizar los miembros de la institución, fortalecer la carrera militar y el desempeño e idoneidad de sus integrantes, incorporando un enfoque de equidad de género.

Ambiente operacional

El Ejército de República Dominicana conduce sus operaciones dentro de una diversidad de escenarios que pueden verse influenciados por circunstancias o condiciones, que afectan de manera directa sus consideraciones para el empleo de la fuerza. Esta diversidad de factores dictaran las pautas para el uso eficaz de sus medios militares, dentro de un ambiente que puede diversificar, desde labores de servicio comunitario, hasta la preparación y conducción de la Defensa.

Operaciones militares:

El Ejército de República Dominicana divide sus operaciones en dos grupos mayores: Las Operaciones Militares Bélicas (OMB) y Las Operaciones Militares No Bélicas (OMNB). Las Operaciones Bélicas tienen como meta general, luchar e imponer nuestra voluntad a los adversarios. Las Operaciones Militares No Bélicas en cambio, emplean la disuasión para evitar la guerra y resolver los conflictos, a la vez que promueven la paz y la estabilidad.

Las OMB se dividen en dos grupos o tipos de operaciones típicas:

- Las Operaciones Ofensivas y
- Las Operaciones Defensivas.

Las OMNB comprenden, entre otras, las siguientes actividades o funciones operativas:

- Orden Público.
- Seguridad de instalaciones gubernamentales.
- Conservación del Medio Ambiente.
- Operaciones Contra Desastres Naturales.
- Apoyo a las Operaciones Antidrogas.
- Ayuda Humanitaria.
- Acción Cívica.
- Operaciones de Paz.
- Demostración de Fuerza.
- Apoyo a la Lucha Contra el Terrorismo.

Las organizaciones operativas del ERD.

Para la constitución de una organización operativa, se toman en cuenta dos consideraciones: La misión a cumplir y el ambiente en que vaya a operar. El Ejército de República Dominicana dispones de organizaciones permanentes las cuales están constituidas en base a sus capacidades operativas.

Para la ejecución de las operaciones, las unidades orgánicas se articulan en unidades operativas, respondiendo al criterio básico de la modularidad, el cual les aporta la flexibilidad al diseño y les permite optimizar los recursos obteniendo de ellos el máximo rendimiento.

A estos efectos, cuando hablamos de módulo, nos referimos a un conjunto de recursos empleados como medidas o referencias para facilitar la constitución de una fuerza y adaptarla al cumplimiento de determinada misión. Debe establecerse un límite en cuanto a la utilidad y eficacia de estos módulos con miras a garantizar que estas unidades dispongan de manera permanente de determinadas posibilidades de empleo. A nivel operacional, tanto en la conducción de operaciones a nivel nacional, como en el ámbito de la participación de nuestras fuerzas en alianzas o colaciones, la transferencia de fuerzas se realiza normalmente en dos fases: Atribución de fuerzas operativas y la transferencia de autoridad.

TIPOS DE ORGANIZACIONES OPERATIVAS:

En la conducción de operaciones conjuntas y combinadas para la constitución de organizaciones operativas, se designa un cuartel general, atribuyéndoles las unidades de combate y apoyo de combate necesarios para la ejecución de la operación. Estas fuerzas son las denominadas organizaciones operativas.

Las Organizaciones Operativas son:

Unidades Mayores. La unidad mayor por excelencia del Ejército es la **brigada,** es una unidad que cuenta con unidades de combate, apoyo de combate y apoyo de servicio de combate que le permiten combatir y sostenerse con autonomía con sus propios elementos durante un periodo de tiempo determinado y cuyo límite de empleo lo determina el desgaste de sus unidades de combate. En condiciones excepcionales puede aumentarse al tamaño división y en lo que respecta a la Armada y la Fuerza Aérea los Comandos Navales y Aéreos.

Unidades Menores. Las unidades menores por excelencia para el Ejército son los Batallones, Compa**ñías, Destacamentos y Puestos. S**on unidades que, aunque cuenta con medios de combate, apoyo de combate y de servicio de combate, carece de autonomía de sostenimiento y depende de manera directa del apoyo recibido por una unidad mayor, a la cual se encuentra asignada a través de un cuartel general.

Agrupaciones Tácticas. Son unidades o agrupaciones constituidas bajo un mando único sobre la base del concepto de armas combinadas. Las agrupaciones tácticas a niveles de Brigada son denominadas **Equipos de Combate de Brigada**, a Nivel de Batallón **Fuerza de Tarea** y a niveles de Compañía y Escuadrones, **Equipo de Combate de Compañía o Escuadrón,** de carácter operativo que se forman de manera temporal y se constituyen sobre la base de unidades menores, para adaptar sus capacidades al cumplimiento de una misión limitada en tiempo y espacio.

LA PLANIFICACIÓN EN LA ARMADA DE REPÚBLICA DOMINICANA

La Armada de República Dominicana, es una institución eficiente y transparente, conformada por recursos humanos altamente motivados, entrenados y calificados en las artes y ciencias navales, dotada de los medios idóneos para garantizar la Seguridad y Defensa de la Nación y sus intereses marítimos, en beneficio de las futuras generaciones. Siendo el componente naval de las Fuerzas Armadas, responsable de la defensa y soberanía de los espacios marítimos y costeros de la Nación. Se apoya fundamentalmente en la flota naval, la cual está compuesta por unidades de patrullaje marítimo, como son patrulleros de altura u oceánicos, guardacostas, unidades auxiliares y lanchas interceptoras, en adición a esto, las institución dispone de las unidades de infantería de marina que se encuentran desplegadas en todo el territorio nacional, en función de seguridad de costa, así como como los inspectores de las comandancias de puertos, en función de autoridad marítima. El Plan Estratégico de la Armada se origina a partir de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y del Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Defensa. Justificada en estas estrategias, la Armada ha identificado sus objetivos, enfocando su accionar en cuatro lineamientos fundamentales:

MISIÓN

Defender y proteger los intereses marítimos del Estado Dominicano, a través del empleo efectivo del poder naval y el ejercicio de autoridad marítima, a fin de salvaguardar la independencia y soberanía de la Nación, la integridad de los espacios geográficos, la constitución y las instituciones de la República.

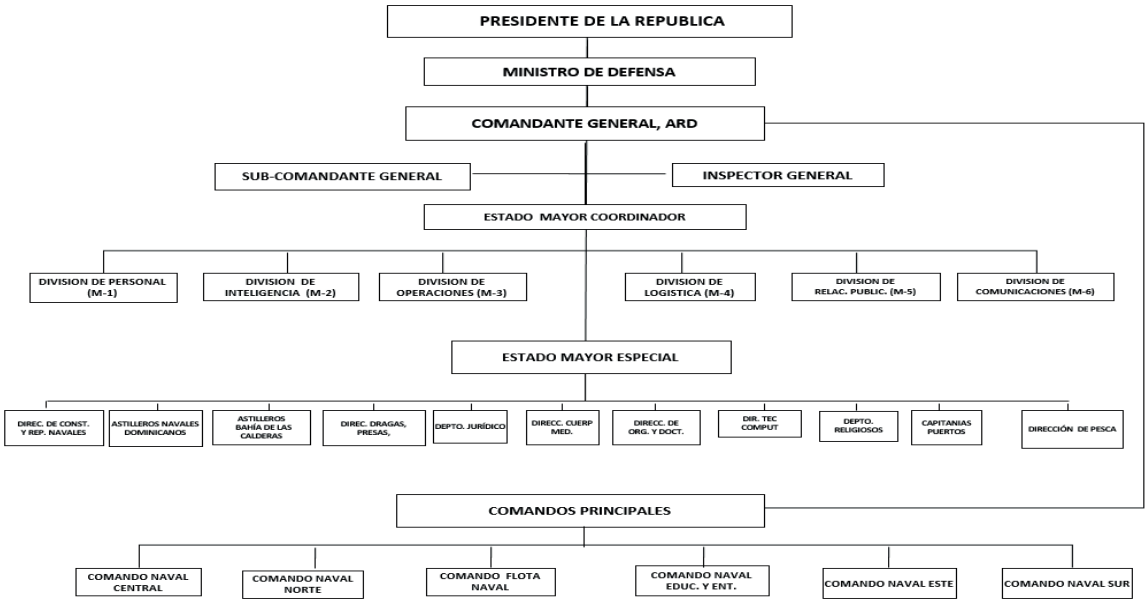
La Planificación Estratégica de la Armada se enmarca según lo estipulado en los artículos No.252, 258, 259 y 260 de la Constitución de la República; en los acuerdos internacionales ratificados por el Estado Dominicano, Ley Orgánica de

las Fuerzas Armada No. 139-13, y el art. 22 de la Ley de Planificación e Inversión Pública No.498-06, así como, lo estipulado en la Ley sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END) No. 01-2012, la Directiva de Seguridad y Defensa Nacional emitida por el Decreto No. 189-07 y en el Plan Estratégico de las FF.AA.2017-2020.

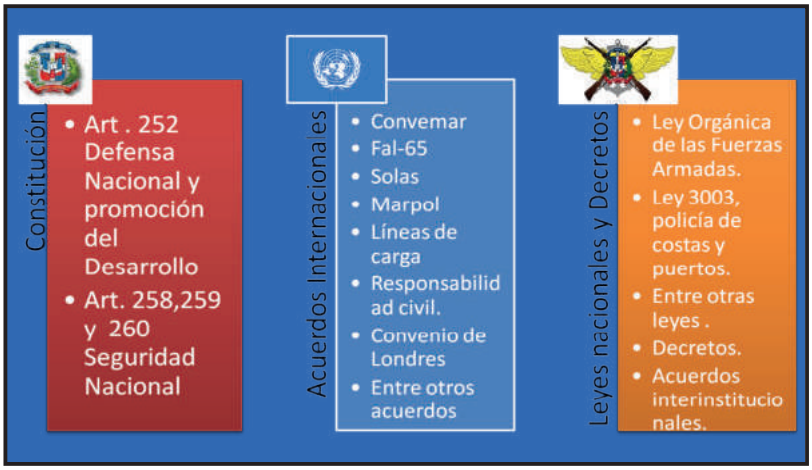
ARMADA DE REPUBLICA DOMINICANA

Una profesión honorable

Estructura Organizacional



Marco Legal Institucional



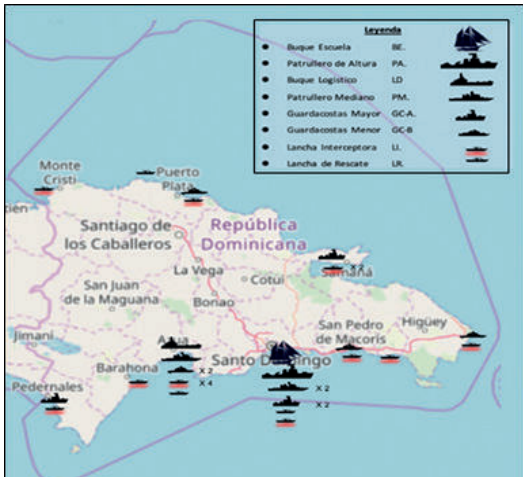
La Planificación Estratégica en la Armada, es una herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión, y toma de decisiones colectivas en torno al quehacer actual y al camino que debe recorrer en el futuro nuestra institución, para adecuarse a los cambios del entorno que le demanda e impone el entorno, y lograr el máximo de eficiencia y calidad en las operaciones. En la Armada, la planificación estratégica constituye un instrumento valioso e idóneo para generar un cambio en la cultura organizacional y en el establecimiento de políticas institucionales de carácter permanente.

En la actualidad, la Armada de República Dominicana cuenta con un Plan Estratégico Institucional (PEI), de igual manera, cuenta con varios proyectos de inversión pública alineados con su PEI, el Plan Estratégico del Ministerio de Defensa y la Estrategia Nacional de Desarrollo (END). Por otra parte, los diferentes Comandos y Direcciones de la Armada elaboran sus respectivos Planes Operativos Anuales (POA), de la misma manera, la institución elabora y deposita un Plan Anual de Compras y Contrataciones anualmente, de acuerdo con las metodologías de planificación.

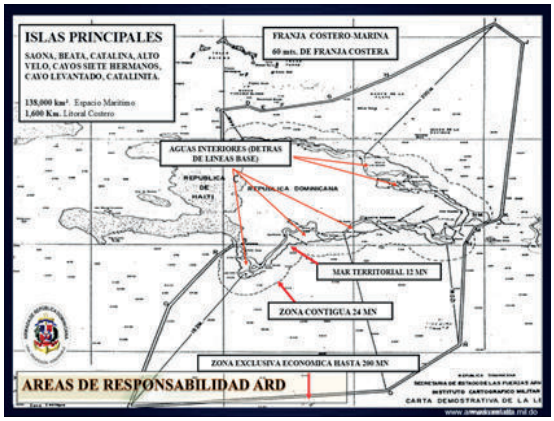
La Armada como parte integral de las FFAA, se vincula a la END y al Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP), a través de los Lineamientos PEI 2017-2020 del Ministerio de Defensa.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS FF.AA.	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ARD
1. Fortalecer la de Seguridad y Defensa Nacional.	**1.1** Garantizar la Seguridad y Defensa de los Espacios Marítimos Nacionales.
	1.2 Fortalecer institucionalmente la Armada para cumplir con eficiencia, calidad y transparencia la misión de ser garantes de la Seguridad y Defensa Nacional.
	1.3. Fortalecer los niveles de Listeza Operacional de la Armada para contrarrestar las amenazas transnacionales y riesgos que intenten vulnerar el territorio nacional.
2. Lineamiento de la Seguridad Social de la FF.AA.	**2.1.** Fortalecimiento de la seguridad social de la ARD.
3. Contribución al desarrollo nacional.	**3.1.** Planificar y ejecutar acciones cívico militar.
4. Protección a la población.	**4.1.** Proteger la población en situaciones de desastre. **4.2.** Mantener la seguridad de la vida humana en el mar, la protección e investigación del medio ambiente marino, seguridad de la navegación y formación y titulación de la gente de mar. **4.3.** Protección del medio ambiente y los recursos naturales. **4.4.** Promover con Eficiencia la Gestión de Riesgo y la Adaptación al Cambio Climático.
5. Salvaguarda del Estado y sus instituciones.	**5.1** Salvaguardar los intereses marítimos vitales y apoyar las instituciones que velan por la salvaguarda del Estado y sus Instituciones.
6. Fortalecimiento institucional.	**6.1.** Fortalecer los niveles de educación, capacitación y entrenamiento del capital humano de la armada.

La Armada de República Dominicana, opera con las siguientes unidades: (1) Patrullero de Altura, (2) Patrulleros Medianos, (1) Buque Logístico (lancha de desembarco), (4) Guardacostas Mayores (tipo A), (7) Guardacostas menores (tipo B), (3) Remolcadores Auxiliares, (3) Lanchas Auxiliares (denominadas LR, Lanchas de Rescate), (14) Lanchas Interceptoras, y (1) Buque Escuela (recién adquirido). (Aybar, 2019)



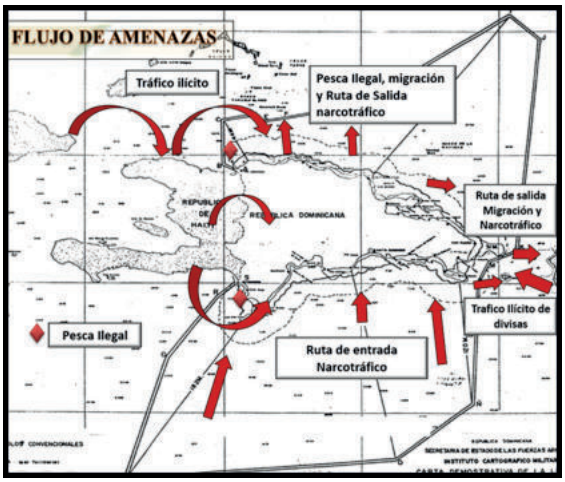
OPERACIONES NAVALES



Las operaciones navales sustentan la misión de la Armada, permitiendo salvaguardar la soberanía nacional y defender los intereses marítimos de la nación que se encuentran en nuestro mar territorial, zona contigua y zona económica exclusiva; asegurando el cumplimiento de la constitución, las leyes y acuerdos internacionales y la protección del tráfico e industrias marítimas legales, con el propósito de garantizar el desarrollo integral y la paz interior de la nación.

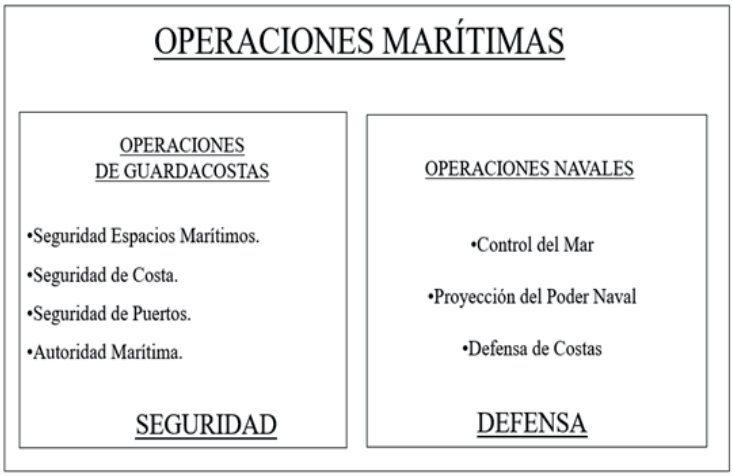
Las operaciones Navales, garantizan el cumplimiento satisfactorio de las misiones que le asigna la Constitución de la República y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas a la Armada de República Dominicana.

Las unidades de la Armada ejercen el control del cumplimiento de las leyes en los espacios marítimos dominicanos, brindando de la misma manera, las asistencias necesarias a toda persona y embarcaciones que requieran de auxilio.



El conjunto de tareas que se llevan a cabo con fuerzas y medios militares, en el medio marítimo, franja costero marítima y otras zonas de influencia marítima; coordinadas en tiempo, espacio y propósito, de acuerdo a lo establecido en una directiva, plan u orden para el cumplimiento de una misión.

CLASIFICACIÓN DE LAS OPERACIONES MARÍTIMAS REALIZADAS POR LA ARMADA DE REPUBLICA DOMINICANA.



Tipos de operaciones que realiza la Armada de República Dominicana

- De acuerdo a la naturaleza de las operaciones, estas pueden ser Bélicas y No Bélicas.
- De acuerdo a las instituciones que participan, pueden ser:

► **Específicas:** si solo participan unidades de la Armada de República Dominicana.

- Como por ejemplo:
  - Infantería de Marina
  - Comandos Navales
  - Lanchas Interceptoras
  - Zonas Navales
  - Policía Militar

► **Conjuntas:** como parte de una operación mayor donde intervienen componentes de otras instituciones de las Fuerzas Armadas Dominicanas o la Policía Nacional.

- Entre las Operaciones conjunta que realiza la Armada podemos mencionar:

- Plan Nacional de Seguridad Ciudadana,
- Apoyo a la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD),
- Fuerza de tarea Conjunta e Interagencial Cerco Fronterizo,
- Apoyo a la Policía Nacional,
- Entre otras.

► **Combinadas:** como parte de una operación mayor donde intervienen componentes de armadas de otras naciones.

- Entre las Operaciones Combinadas podemos mencionar:

- PANAMAX,
- UNITAS,
- TRADEWINDS,
- OPERACIONES BILATERALES,
- EJERCICIO CARAIBE, (MARTINICA),
- DUNAS,
- VIGILANT EYES, BÚSQUEDA Y SALVAMENTO
- Entre otras.

► **Interinstitucional:** como parte de una operación mayor donde intervienen componentes de una u otras instituciones del estado dominicano.

- Estas pueden ser con:

- Ministerio de Medio Ambiente,
- Procuraduría General de la República
- Dirección General de Pesca,
- Centro de Operaciones de emergencia,
- Entre otras.

Relación de las operaciones navales, áreas jurisdiccionales y fuerzas navales empleadas.

SEGURIDAD ESPACIOS MARÍTIMOS

A través de la seguridad de los espacios marítimos, la Armada garantizar la seguridad de los intereses marítimos y la soberanía de la Nación, mediante el empleo del poder naval.

SEGURIDAD DE COSTAS

Para llevar a cabo esta tarea y hacer cumplir las leyes nacionales en la franja costero marina de República Dominicana y aguas interiores, la Armada cuenta con un sistema de destacamentos y puestos ubicados a lo largo de toda la costa del territorio, bajo control operacional de los comandantes de los Comandos Navales, Central, Sur, Norte y Este.

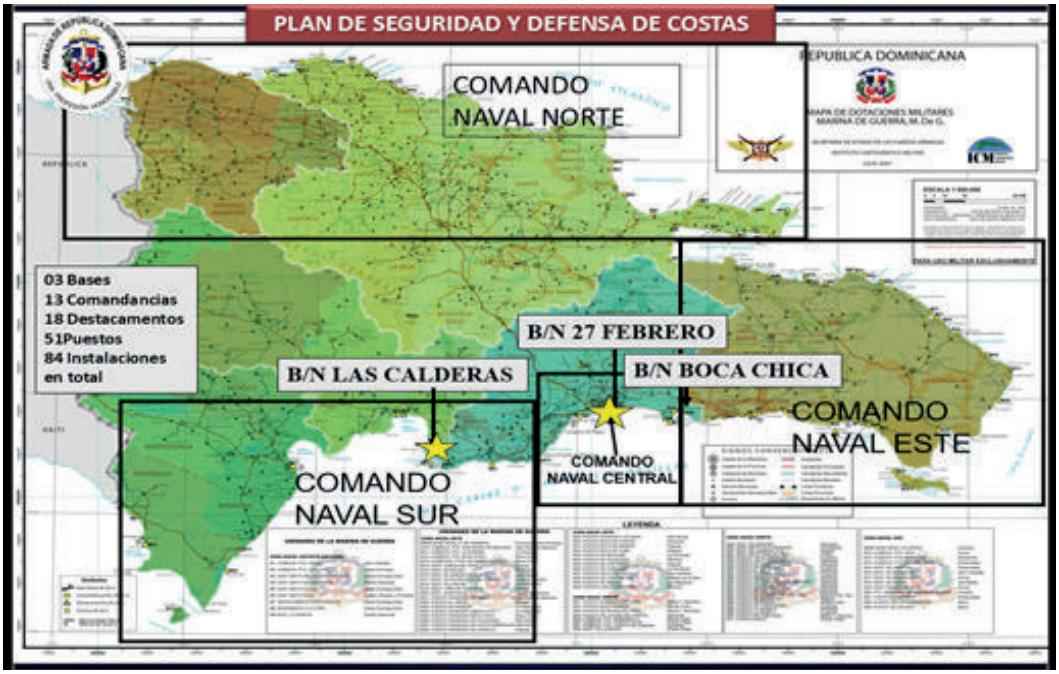
SEGURIDAD EN LOS PUERTOS

La función de *policía de puertos* fue establecida por la ley 3003, por lo que la Armada, en cumplimiento a la misma, supervisa que la seguridad de las instalaciones portuarias sean coherente con lo planteado en los planes de Seguridad y Defensa, apoyando las áreas de acceso críticas. Como policía de puerto, es el primer respondiente ante el ministerio público, y está en autoridad para someter a la acción de la justicia a todas aquellas personas que violen las leyes que atenten contra la seguridad de las áreas portuarias.

- En la actualidad estas funciones son ejercidas por el Cuerpo Especializado de Seguridad Portuaria (CESEP), dependencia directa del Ministerio de Defensa.

AUTORIDAD MARÍTIMA

La Armada ejerce la Autoridad Marítima a través de su organismo competente, "***Capitanía de Puerto y Autoridad Marítima",*** en cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica de las FFAA, la Ley 3003 de 1951, responsable de ejercer el papel de autoridad marítima, en función de Estado Ribereño, Estado Rector de Bandera y Estado Rector de Puerto con el propósito de dar cumplimiento a los convenios de la Organización Marítima Internacional (OMI) y otros convenios Marítimos Internacionales, de los cuales, República Dominicana es signataria.



DESARROLLO DE LOS PLANES OPERATIVOS

La División de Operaciones Navales de la Armada es la dependencia responsable de la planificación, coordinación y supervisión de todas las operaciones en que participa nuestra institución. Esto incluye, operaciones combinadas, conjuntas, interinstitucionales y específicas, tanto en su naturaleza bélica, como no bélica. En adición, es a través de esta División, que la Comandancia General de la Armada, ejerce el control operacional de la flota naval dominicana, la cual está conformada por las unidades descritas anteriormente desplegadas en estaciones de servicio estratégicas en todo el litoral nacional, para cumplir con el propósito de salvaguardar los espacios marítimos jurisdiccionales de República Dominicana.

La División de Operaciones Navales, es el ente responsable de planificar, coordinar y supervisar, todas las operaciones que involucren elementos, unidades o grupos de tarea de nuestra Armada, esta funge a su vez, como enlace con otras instituciones o agencias, nacionales e internacionales, a fin de coadyuvar con el cumplimiento de la misión institucional.

Previa ejecución de cualquier operación naval, el Jefe de Operaciones Navales, M-3, somete a ponderación del Comandante General de la Armada, las posibles propuestas viables a ser implementadas, a fin de la aprobación de la misma.

OTRAS OPERACIONES NAVALES

En el recuadro de más abajo se agrupan las actividades Operacionales en cinco categorías diferentes.

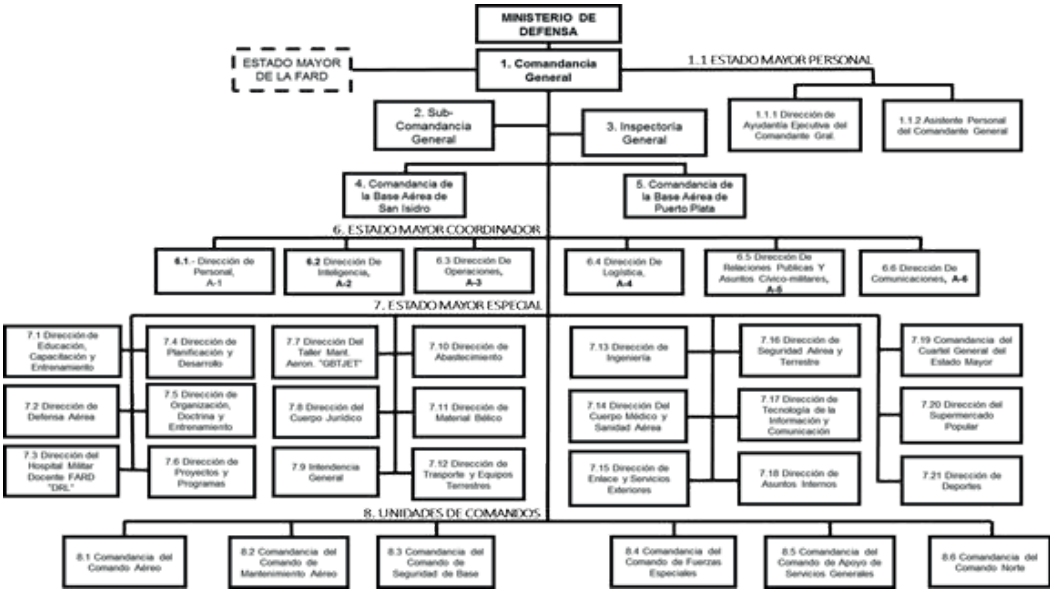
OPERACIONES	Operación Sea Wall Operación Seguridad Marítima Operativo Semana Santa Temporada Ciclónica
EJERCICIOS	Ejercicio Tradewinds Ejercicio virtual del CNIES con Colombia Ejercicio Panamax Ejercicios TRI-ALM (Aplicación Leyes Marítimas) Ejercicios TRI-SAR Ejercicio Vigilant Eyes Caraibes Dunas
ENTRENAMIENTOS	Entrenamiento Mensual, Unidades Navales. Curso SAR Crucero Entrenamiento para Guardiamarinas Entrenamiento de Superficie e Infantería de Marina con la Armada de Colombia
OTRAS ACTIVIDADES	Desfile 26 de Enero Desfile 27 de Febrero Desfile 19 de Marzo Desfile 30 de Marzo Desfile 16 Agosto Desfile 06 de Noviembre Celebración Aniversario ARD. Festividades Navideñas Procesión Virgen del Amparo Reconocimiento de Unidades por su desempeño operacional

PLANIFICACIÓN DE LA FUERZA AÉREA DE REPÚBLICA DOMINICANA

MISIÓN DE LA FUERZA AÉREA DE REPÚBLICA DOMINICANA "FARD":

La Fuerza Aérea de República Dominicana (FARD), en afinidad con los preceptos constitucionales, leyes adjetivas y normativas vigentes para las Fuerzas Armadas de la Nación, tiene de manera enunciada la misión de: "*Ejercer control, Seguridad y Defensa del espacio aéreo de la República, mediante la preparación y ejecución de planes para la defensa aérea y el servicio militar terrestre, con el propósito de defender la independencia, soberanía e integridad de la nación, la Constitución, las leyes y las instituciones de la República en interés de la seguridad y defensa nacional; así como, también concurrir en auxilio de la Policía Nacional para mantener o restablecer el orden público en casos excepcionales*".

ORGANIGRAMA



SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DE LA FARD

El sistema de planificación de la Fuerza Aérea de República Dominicana, está íntimamente vinculado a los lineamientos programados por el Ministerio de Defensa y a los ejes estratégicos formulados por el Estado Dominicano, a través del cual, la FARD persigue responder de manera eficaz y efectiva a los objetivos institucionales que mantienen y fortalecen el buen funcionamiento de la institución para el cumplimiento de su misión. Entre dicho sistema se encuentran:

a. Planificación Estratégica Institucional.
b. Planificación Financiera de la FARD.
c. Planificación de Recursos Humanos.
d. Planificación de cambios en la Estructura Organizacional.
e. Planificación Logística.
f. Planificación de Educación, Capacitación y Entrenamiento.

Planificación Estratégica Institucional.-

La Fuerza Aérea de República Dominicana centra su Sistema de Planificación, partiendo de la Planificación Estratégica Institucional (PEI-FARD) producida cada cuatro (4) años con el inicio de un nuevo periodo gubernamental, tomando como eje de referencia los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo (Ley 1-12) acogidos y pronunciados por el Gobierno Constitucional de la República, establecidos en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) y asumidos en la Planificación Estratégica Institucional del Ministerio de Defensa (PEI-MIDE).

De dicha Planificación Estratégica Institucional (PEI-FARD) y de los requerimientos generados a lo interno de la institución y aquellos producidos por factores externos, se desprende el Plan Operativo Anual (POA-FARD), en el cual, se puntualizan los objetivos específicos y actividades que la Fuerza Aérea de República Dominicana desarrolla durante el año que corresponda.

Planificación Financiera de la FARD.-

La Fuerza Aérea de República Dominicana planifica los recursos financieros destinados para satisfacer la carga fija y el desarrollo de sus operaciones, desde el Presupuesto General del Estado Dominicano desembolsado por la Contraloría General de la República a través del Ministerio de Defensa.

Adicionalmente, para cubrir las necesidades de adquisición y financiamiento de aeronaves militares y otras acciones conexas que contribuyan al fortalecimiento de las operaciones aéreas destinadas a la vigilancia y control del espacio aéreo nacional, la Fuerza Aérea de República Dominicana recibe, además, otros ingresos instituido por el Poder Ejecutivo.

En ese mismo orden, la FARD, aunque en menor medida, obtiene otros recursos financieros provenientes de diferentes servicios de autogestión institucional,

que son de gran utilidad para el fortalecimiento de las organizaciones y mejoramiento de los productos brindados por la institución, entre los que cabe citar los servicios de mantenimiento de aeronaves brindados al público en general por el Taller de Mantenimiento Aeronáutico (**TAMA**).

Planificación Logística.-

En lo que respecta a la planificación de recursos logísticos, la Fuerza Aérea de República Dominicana lleva a cabo una programación gradual, conforme a lo establecido en la Planificación Operativa Anual de la institución, para la adquisición y suministro de propiedades, materiales, repuestos, lubricantes, armas y equipos que son requeridos para el desarrollo de las operaciones aéreas y terrestres propias de su misión.

Planes Operativos Institucionales.-

La Fuerza Aérea de República Dominicana desarrolla de manera gradual, conforme a los recursos disponibles y a los requerimientos operacionales, el contenido del Plan Operativo Anual (POA) diseñado para cada año, tomando como indicadores básicos, el cumplimiento de las prioridades generadas en las unidades de la FARD, que ejecutan las tareas misionales de la institución.

Mediante el desarrollo de los planes operativos, la Fuerza Aérea de República Dominicana planifica la consecución de los siguientes objetivos:

a. Fortalecer las capacidades militares aéreas y terrestres para la vigilancia y protección del espacio aéreo nacional.
b. Aumentar la eficacia de los servicios técnicos y profesionales ofertados a través de sus dependencias.
c. Mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres que integran la institución y la de sus familiares.
d. Incrementar las capacidades intelectuales y habilidades militares de sus miembros.
e. Remozar, construir y equipar sus principales infraestructuras.
f. Adquirir y suministrar los equipos de armas, tecnológicos y pertrechos militares requeridos.
g. Reformar y actualizar las normativas y regulaciones internas.

h. Contribuir al desarrollo nacional y a la consecución de los objetivos institucionales formulados por el Estado Dominicano.

La Fuerza Aérea de República Dominicana, al ser uno de los principales organismos castrenses del Ministerio de Defensa, tiene una participación fundamental en el cumplimiento, una vez es activado alguno de los diferentes Planes de Operaciones de las Fuerzas Armadas, al incrementarse la intensidad de fenómenos o factores naturales, socio-naturales o antrópicos, lo cual da lugar a la designación de un Comandante General Conjunto, la activación de los Comandos Conjuntos y el Centro de Operaciones Conjuntas de las FF.AA.

OTRAS OPERACIONES MILITARES:

Debido a que República Dominicana está ubicada en una posición geográfico compuesta por países no beligerantes, los niveles de amenazas bélicas, al momento, son muy reducidos o inexistentes; sin embargo, dicho factor geográfico provoca en sí, que el país se mantenga durante el segundo semestre de cada año en un constante estado de alerta, producto de los fenómenos atmosféricos que suelen azotar la isla o sus proximidades.

Estos fenómenos, sumados a los focos de amenazas que inciden en la sociedad dominicana, precisan que la FARD en adición a su misión de control, Seguridad y Defensa del espacio aéreo nacional, emplee sus recursos humanos, infraestructuras, armas y equipos en el desarrollo de operaciones militares no bélicas o bien, otras operaciones militares, por disposiciones emanadas a través del Ministerio de Defensa, por el Señor Presidente Constitucional de la República, en calidad de Autoridad Suprema de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, entre las cuales tenemos:

a. **Operaciones de vigilancia y protección del espacio aéreo**, mediante patrullaje sobre las proximidades de la línea fronteriza, costas, mar adentro, áreas montañosas, con las cuales, además, le brinda apoyo a las instituciones y organismos del Ministerio de Defensa, al Ministerio de Medio Ambiente y a la Dirección Nacional de Control de Drogas.

b. **Operaciones de transporte aéreo presidencial y ejecutivo**, con las cuales brinda apoyo a diversos organismos gubernamentales y autoridades del Estado Dominicano.

c. **Operaciones de Búsqueda y Rescate** en mar adentro, sobre áreas montañosas y zonas vulnerables del país y naciones vecinas, a través de las cuales le brinda apoyo al Ministerio de Turismo, Defensa Civil y otros organismos nacionales e internacionales.

d. **Operaciones de Seguridad Ciudadana**. Llevadas cabo en apoyo a la Policía Nacional, mediante el despliegue diario en la Provincia de Santo Domingo y áreas aledañas, del personal que conforma el Escuadrón de Seguridad Ciudadana, adscrito al Comando de Seguridad de Base, y en la Provincia de Puerto Plata y Región Norte del País, con el personal del Comando Norte, FARD.

e. **Operaciones de Policía Militar Electoral**. La Fuerza Aérea de República Dominicana, al igual que las demás instituciones de las Fuerzas Armadas, emplea todos los miembros que se encuentran físicos en sus unidades, que sean requeridos como Policía Militar Electoral, para proporcionar seguridad y control de los recintos y colegios electorales, durante los procesos eleccionarios efectuados en el país.

f. **Servicios de Seguridad de Instalaciones**. La Fuerza Aérea de República Dominicana conjuntamente a las demás instituciones militares, proporciona personal de manera temporera, para prestar servicios de seguridad de instalaciones, a diversos organismos de los diferentes poderes del Estado Dominicano, los ayuntamientos y otras instituciones del país.

g. **Operaciones de defensa y seguridad especializadas**. La institución tiene gran parte de sus miembros asignados a los Cuerpos de Defensa y de Seguridad del Ministerio de Defensa, mediante los cuales, les apoya para el desarrollo de las siguientes operaciones:

- Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil.
- Servicios de Seguridad Turística.
- Servicios de seguridad vial.
- Seguridad Portuaria.
- Servicios contra las drogas y sustancias controladas.
- Servicios de seguridad aduanera.
- Servicios de seguridad fronteriza.
- Servicios de control migratorio.
- Servicios de seguridad judicial, entre otros.

Procedimientos operativos comunes que las Fuerzas Armadas Dominicanas realizan en el marco de la conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas, (CFAC).

MARCO ESTRATÉGICO.

Misión.

Contribuir a la seguridad, al desarrollo e integración Militar de la región centroamericana, teniendo como finalidad impulsar un esfuerzo permanente y sistemático de cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las Fuerzas Armadas a fin de proporcionar un nivel óptimo de defensa contra las amenazas a la seguridad democrática y al desarrollo regional.

Visión.

Coadyuvar al logro de los objetivos nacionales que persiguen nuestros gobiernos en la búsqueda del bien común e impulsar la consolidación de los procesos de paz, democracia y desarrollo en la región centroamericana.

Procedimiento operativo en las operaciones de búsqueda y rescate con la Unidad Humanitaria y de Rescate UHR-CFAC.

MISIÓN Y ORGANIZACIÓN.

Misión.

La UHR-CFAC, ejecutará operaciones humanitarias y de rescate a solicitud del país afectado por un desastre natural o antropogénico, a fin de salvar y proteger la vida humana y mitigar los efectos del mismo.

Organización.

La UHR-CFAC, estará integrada por las UHR de cada FAM, las cuales estarán regidas por sus respectivos manuales de organización y su funcionamiento basadas en este Manual.

INFORMACIÓN.

La Institución Armada del país afectado, deberá proporcionar a la UHR en apoyo, la información necesaria del área general donde serán empeñadas, a fin de facilitar las labores humanitarias y de rescate.

Asimismo, deberá proporcionar a los países que apoyan, la información requerida por las UHR-CFAC, sobre la situación delincuencial del área general donde serán empeñados a fin de evitar entorpecimientos en el desarrollo de las labores humanitarias y de rescate.

OPERATIVAS.

Las UHR en apoyo, estarán bajo control operacional del Comandante de la UHR del país asistido, quien se constituirá como Comandante de la UHR-CFAC.

La UHR-CFAC podrá emplearse de manera total o parcial según demande el país afectado.

En caso de desastre predecible o de desarrollo escalonado en el tiempo, la operación podrá realizarse en dos fases: ANTES del evento (en la prevención, mitigación, preparación y alerta) y DURANTE el evento (en la etapa de respuesta), quedando a disposición, previa coordinación del escalón político, la continuación del apoyo en la fase DESPUÉS del evento (en las etapas de rehabilitación y reconstrucción).

El país asistido deberá proporcionar a la UHR-CFAC, los medios de comunicación para coordinación general, así como, la autorización de frecuencias y equipos para el uso de medios de comunicación interna.

Las FAM-CFAC elaborarán instructivos particulares, para normar la actuación de los integrantes de la UHR-CFAC durante el cumplimiento de la operación.

La Institución Armada del país afectado, deberá proporcionar a los países que brindan el apoyo, la ubicación donde se encuentran empeñadas unidades militares y otras instituciones en labores de búsqueda, salvamento y rescate con la finalidad de facilitar las coordinaciones que fuese necesario realizar.

ASPECTOS LOGÍSTICOS.

Los medios y recursos de la UHR-CFAC a empeñarse, serán de acuerdo a la solicitud del país afectado, a las capacidades y disponibilidad de cada una de las Fuerzas Armadas y a las características del desastre.

Los costos inherentes a las operaciones de la UHR-CFAC no deben suponer carga al país asistido o en todo caso minimizar los costos.

Al momento de integrarse la UHR-CFAC, deberá contar con autonomía logística para un mínimo de cinco días de operación y tres días de Reserva (exceptuando los tiempos de traslado), transcurridos los mismos, se evaluará la posibilidad de continuar o no, con la ayuda en común acuerdo, pudiéndose establecer la servidumbre logística, a fin de que durante el período de la misión, si la unidad necesita algún tipo de requerimiento, la Institución Armada del país afectado facilite los recursos necesarios, los que posteriormente se retribuirán y/o cancelarán por el país que asiste.

PARA EMPLEAR LOS MEDIOS AÉREOS.

Las misiones principales del componente aéreo de la UHR-CFAC, serán las siguientes:

1) Búsqueda, salvamento y rescate.
2) Evacuación de personas en zonas de alto riesgo.
3) Evaluación de daños en zonas de desastre.
4) Transporte Aéreo.
5) Combate en incendios forestales.

Procedimiento operativo en las operaciones de búsqueda y rescate de las Fuerzas Navales de República Dominicana en el marco del acuerdo de la CFAC.

Este sistema se encuentra dividido para permitir un mejor control a través de la descentralización y tareas específicas de cada uno de sus componentes, los cuales son:

a) Regiones Geográficas.
b) Centro de Coordinación de Salvamento (RCC).
c) Comandante en Escena.
d) Unidades de Búsqueda y Rescate.

Aspectos Logísticos.

La logística de cada unidad naval, será responsabilidad de las Fuerzas Navales del país de origen, las cuales previa coordinación entre las Jefaturas o Comandancias de las Fuerzas Navales podrán solicitar el apoyo respectivo en lo referente a combustible o algún tipo de reparación menor y posteriormente rembolsar los costos incurridos.

Cuando el personal de otro país se encuentre a bordo de unidades navales, será responsabilidad del país sede proporcionar el alojamiento y comida sin costo alguno.

PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS COMUNES PARA EL EMPLEO DE MEDIOS AÉREOS.

República Dominicana, dentro del marco de la CFAC, realiza procedimientos operativos comunes, los cuales son las acciones que permiten definir a los elementos de las Fuerzas Aéreas, realizar la planificación, ejecución y control de las operaciones aéreas militares coordinadas entre los países integrantes de la CFAC, en apoyo a las entidades militares y civiles involucradas en la interceptación y captura de aeronaves y embarcaciones navales sospechosas.

Procedimientos operativos comunes en la interceptación de aeronaves:

Está sujeto al procedimiento de interceptación, toda aeronave que sobrevuele el espacio aéreo nacional de los países miembros de la CFAC, sin la autorización de las respectivas autoridades de tránsito aéreo y que existan motivos razonables para que se considere su persecución.

Procedimientos operativos comunes en la interceptación de embarcaciones navales:

a.- Está sujeto al procedimiento de interceptación, toda embarcación sospechosa que navegue en el mar territorial o espacios marítimos internacionales y que existan motivos razonables para que se considere su persecución.

b.- La interceptación de una embarcación naval, tiene como finalidad identificarla, custodiarla y transferir su custodia a las unidades de las Fuerzas Navales, para que atraque en un puerto designado. En ningún caso deberá hacerse uso de las armas directamente contra las embarcaciones civiles, se

podrán hacer disparos de advertencia cuando la embarcación trate de impedir la interceptación o ponga en riesgo la aeronave interceptora, siempre y cuando esto no contravenga la legislación interna de cada país.

c.- Cuando se presuma que una embarcación interceptada continuará su ruta fuera del mar territorial o espacio marítimo internacional, se notificará al país o países vecinos a través de los medios de comunicación y transmisión de datos disponibles. Asimismo, se notificarán las posibles intenciones de dicha embarcación, a fin de alertar a los medios aéreos y/o navales que la interceptarán.

d.- Si las aeronaves que vienen a interceptar la embarcación custodiada están próximas al límite de las aguas del país vecino, los interceptores transferirán la custodia de la misma sin salir de su espacio aéreo nacional.

Referencias Bibliográficas

Armada de República Dominicana. (2014). Ejercicios Multinacionales. *Oleaje,* 11, No.11, 12.

Armada de República Dominicana. (2015). La Planificacion Estrategica en el Fortalecimiento Institucional. *Oleaje*, 62-64.

Armada de República Dominicana. (2015). La Planificación Estrategica en el Fortalecimiento Institucional. *Oleaje* , 62-64.

Armada de República Dominicana. (2015). *Matrix de Operaciones Navales*. Santo Domingo Este, República Dominicana.

Armada de República Dominicana. (2016). *Plan Estratégico Institucional (PEI) 2017-2020.* Santo Domingo Este, República Dominicana.

Armada de República Dominicana. (2019). *Manual de Procedimientos para Operaciones Marítimas de la Armada de República Dominicana.* Santo Domingo Este, República Dominicana.

Armada de República Dominicana. (s.f.). *Reglamento Organico.* Santo Domingo, República Dominicana.

Armada de República Dominicana. (Septiembre de 2014). *Armada de República Dominicana*. Recuperado de http://marina.mil.do/transparencia/organigrama

Aybar, A. C. (2019). Proyecto de Actualización y Sostenibilidad de la Flota Naval de República Dominicana. En *A. d. Dominicana*.

Baena Paz, G. (2015). *Planeación Prospectiva Estratégica: Teorías, Metodologías y Buenas Prácticas en América Latina.* México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Recuperado de https://www2.politicas.unam.mx/publicaciones/wp-content/uploads/2015/08/Libro-PPE_interactivo1.pdf

Baena Paz, G. *El Antiazar: La Planeación Prospectiva Estratégica*, México.

Bejarano, J.A. (2002). Teorías y Modelos del Desarrollo. *Papel Político.* (14): 25-36.

Bustamante, A., Sandoval, C., Soto, H. (2018). *Guía Metodológica: Planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe.* Comisión Eco-

nómica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile: Naciones Unidas. Recuperado de https://www.cepal.org/es/comunicados/comisiones-regionales-la-uno-tienen-un-rol-clave-facilitar-la-implementacion-seguimiento

Congreso Nacional de la República Dominicana. (1951). *Ley sobre policía de Puerto y Costas 3003.* Santo Domingo, República Dominicana.

Congreso Nacional de la República Dominicana. (2013). *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas No.139-13.* Santo Domingo, República Dominicana.

División de Personal y Orden (M-1). (2019). *Fuerza Autorizada Armada de República Dominicana.* Informe de Fuerza Autorizada Marzo 2019, Armada de República Dominicana, Santo Domingo, Este. Recuperado el 05 de Mayo de 2019

Dominici Rosario, E. R. (2012). *Plan Estratégico Institucional (PEI) M.de G., 2012-2016.* Santo Domingo Este, República Dominicana.

Elias, J. (2008). *Desarrollo y Defensa*. Recuperado el 16 de Julio de 2008, de https://desarrolloydefensa.blogspot.com/2008/07/planificacin-estratgica-de-la-armada-de.html

Gutiérrez, E. (2007). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario. *Trayectorias*. 4 (25): 45-60.

Hernández, M. *El Sistema Nacional de Inversión Pública de la República Dominicana.* Santo Domingo: Dirección General de Inversión Pública.

INSUDE. (2015). Definiendo la seguridad. *CIENCIA & SEGURIDAD, CIENCIA & DEFENSA,* 1(1). Recuperado el 20 de 06 de 2017, de http://www.insude.mil.do/web/wp-content/uploads/2016/03/Revits-Cientifica-S-C-D-19-1-16-1.pdf

Leiva, L.J. *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Ley 1-12. Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. *Gaceta Oficial.* Santo Domingo, República Dominicana. 25 de enero del 2012, núm. 10656.

Ley 498-06. Ley de Planificación e Inversión Pública. Santo Domingo, República Dominicana.

Lopera Medina, M. M. *Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo*. DOI: 10.11144/Javeriana.RGYPS13-26.ahep. Recuperado de http://www.scielo.org.co/pdf/rgps/v13n26/v13n26a03.pdf

Manual de Políticas y Procedimientos de la Unidad Humanitaria y de Rescate UHR-CFAC.

Manual de Políticas, Procedimientos y Reglas de Actuación para Operaciones de Búsqueda y Rescate de las Fuerzas Navales de la CFAC.

Manual para Procedimiento de Intercambio de Personal en el Área de Educación y Adiestramiento de la CFAC.

Martínez, L. M. (27 y 28 de junio de 2013). *La Planificación en el Siglo XXI. Desafíos Institucionales y claves para un nuevo enfoque*. Panamá. Recuperado de http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/La%20Planificacion%20del%20Siglo%20XXI.pdf

Mattos De, C.A. (2010). Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento. *EURE Informa*. 36 (108): 167-179.

Ministerio de Defensa MIDE. (2016). *Plan Estrategico Institucional (PEI) 2017-2020*. Santo Domingo, República Dominicana.

Ministerio de Defensa. *Plan Estratégico Institucional "PEI"2017-2020*. Santo Domingo, República Dominicana.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2018). *Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2017-2020*. Santo Domingo. Recuperado de http://economia.gob.do/publicaciones/Plan+Nacional+Plurianual+del+Sector+P%C3%BAblico+2017-2020+-%C2%A0Actualizaci%C3%B3n+2018

Ministerio de la Presidencia. (2012). *Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030)*. Santo Domingo, República Dominicana.

Naciones Unidas. *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: Seguimiento de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Post-2015 y Río+20 2013*. p. 150.

ONU. (1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. New York, Estados Unidos de Norteamérica. Recuperado de https://www.un.org/es/sections/about-un/main-organs/

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo.* Nueva York, Estados Unidos de América: A.K.Office Supplies. Recuperado de http://www.undp.org/eo/handbook.

CFAC. *Reglamento de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas "CFAC".*

Saavedra Guzmán R. et al. (2001). *Planificación para el desarrollo.* Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

PLANIFICACIÓN BASADA EN CAPACIDAD: LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

CAPACITY-BASED PLANNING: THE BRAZILIAN EXPERIENCE

Capitão de Mar-E-Guerra Francisco José de Matos[1]

Escola Superior de Guerra

República Federativa do Brasil

1 Mestre em Ciências Navais com ênfase em Comando e Estado-Maior; Especialização em Estado-Maior (Política e Estratégia); Mestre em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais; Comandante da Fragata "Greenhalgh" 2002 – 2004; Escola Superior de Guerra - Brasil Curso Avançado de Defesa Sul-americano – Conselho de Defesa Sul-Americano - UNASUL Encarregado da disciplina – Segurança e Defesa; Curso de Estado-Maior Conjunto e Curso de Logística e Mobilização Nacional Instrutor de Doutrina de Operações Navais 2011 - 2019; Instituto de Doutrina de Operações Conjuntas – Escola Superior de Guerra, Coordenador de Estudos Prospectivos2010 - 2019.

Resumo

No mundo existem pontos de atrito que têm o potencial de explodir em sérios conflitos, seja no momento atual, no futuro imediato ou no distante. A história nos mostra que o conflito armado, principalmente envolvendo grupos políticos organizados, tem sido uma constante no dia a dia da humanidade. O Brasil deve se preparar para usar seu poder militar para preservar seus interesses em um mundo que, no futuro, certamente, continuará instável, turbulento e, cada vez, mais complexo. Entende-se que certos aspectos do conflito não vão se alterar, não importando as inovações tecnológicas ou computacionais, todavia o caráter da guerra parece estar mudando a um ritmo cada vez mais alucinante, sejam por meio da inovação científica, que permite produzir novos e mais complexos sistemas de armas, meios de produção, elementos de comunicações e de sensoriamento, ou de uma nova gama de invenções, todas capazes de alterar o domínio no campo de batalha de forma inesperada. Além disso, a introdução no cerne dos conflitos de elementos mais além do específico e conhecido aspecto militar, como os de caráter social, econômico, ambiental e político, traz consigo a necessidade de se pensar em novas formas de efetuar um planejamento estratégico coerente e eficiente que atente, também, aos anseios de orçamentos equilibrados e sustentáveis, que não onere a nação e, principalmente, que justifique a aplicação dos recursos investidos. Este estudo examina os documentos básicos da defesa do Brasil, verifica as possibilidades e características futuras da guerra e apresenta o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) como o processo principal que determinará a constituição de um Projeto de Força Conjunta, parcela importante do Planejamento Estratégico Militar, e que, em consequência, proverá o Brasil de uma Defesa crível que preserve os interesses nacionais.

Abstract

In the world there are friction points that have the potential of explode in hard conflicts, either at the present time, in the immediate or distant future. History shows us that armed conflict, especially involving organized political groups, has been a constant in the day to day of humanity. Brazil must prepare to use its military power to preserve its interests in a world that in the future it will certainly remain unstable, turbulent, and increasingly complex. It is understood that certain aspects of the conflict will not change, no matter the technological or computational innovations, nevertheless the character of the war seems to be changing at a more and more hectic pace, whether through scientific innovation, that allows to produce new and more complex weapons systems, means of production, communications and sensing elements, or a new range of inventions, all capable of changing the field on the battlefield unexpectedly. In addition, the introduction at the core of conflicts of elements beyond the specific and well-known military aspect, such as those of a social, economic, environmental and political nature, brings with it the need to think of new ways of carrying out coherent and efficient strategic planning which also addresses the aspirations of balanced and sustainable budgets that do not burden the nation and, above all, justify the application of the resources invested. This study examines the basic documents of Brazil's defense, verifies the possibilities and future characteristics of the war, and presents Capacity Based Planning (PBC- Acronyms in Portuguese) as the main process that will determine the constitution of a Joint Force Project, an important part of Military Strategic Planning, and that, consequently, it will provide Brazil with a credible Defense that preserves national interests.

Resumen

En el mundo existen puntos de fricción que tienen el potencial de explotar en serios conflictos; ya sea en el momento actual, en el futuro inmediato o en el lejano. La historia nos muestra que el conflicto armado, principalmente involucrando a grupos políticos organizados, ha sido una constante en el día a día de la humanidad. Brasil debe prepararse para usar su poder militar para preservar sus intereses en un mundo que, en el futuro, ciertamente continuará inestable, turbulento y cada vez más complejo. Se entiende que ciertos aspectos del conflicto no van a cambiar sin importar las innovaciones tecnológicas o computacionales; sin embargo, el carácter de la guerra parece estar cambiando a un ritmo cada vez más alucinante, ya sea por medio de la innovación científica, que permite producir nuevos y más complejos sistemas de armas, medios de producción, elementos de comunicaciones y de detección, o de una nueva gama de invenciones, todas capaces de alterar el dominio en el campo de batalla de forma inesperada. Además, la introducción en el núcleo de los conflictos de elementos más allá del específico y conocido aspecto militar, como los de carácter social, económico, ambiental y político, trae consigo la necesidad de pensar en nuevas formas de efectuar una planificación estratégica coherente y eficiente que atente también a los anhelos de presupuestos equilibrados y sostenibles, que no perjudique a la nación y, principalmente, que justifique la aplicación de los recursos invertidos. Este estudio examina los documentos básicos de la defensa de Brasil, verifica las posibilidades y características futuras de la guerra y presenta la Planificación Basada en Capacidades (PBC) como el proceso principal que determinará la constitución de un Proyecto de Fuerza Conjunta, una parte importante de la Planificación Estratégica Militar y que, en consecuencia, proveerá a Brasil de una Defensa creíble que preserve los intereses nacionales.

1. Introdução

O Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) não é algo que surgiu para resolver todos os problemas do planejamento estratégico de defesa. Para seu desenvolvimento existem óbices e dificuldades que necessitam ser contornados para sua melhor aplicação.

O uso de metodologia científica para o planejamento estratégico já vinha sendo praticado, principalmente durante a Guerra Fria, e tem seu foco no uso de cenários prospectivos e identificação de ameaças específicas. O modelo requer que se tenha em mente os potenciais adversários e que se determinem a quantidade e a qualidade das forças oponentes bem como a análise dos aspectos do ambiente em que a Defesa irá atuar. A metodologia evoluiu com a introdução de alguns conceitos novos como as hipóteses de emprego[1] .

Mesmo assim, após a Guerra Fria, na década de 1990, surge a necessidade de se desenvolver uma metodologia inovadora que pudesse atender os preceitos antevistos na época e que seriam fundamentais para a consecução de um projeto de força coerente com o planejamento estratégico de defesa.

Um desses preceitos, a Revolução dos Assuntos Militares, assunto que foi, e ainda é, estudado e pesquisado, com afinco, nas escolas de altos estudos militares e de estratégia de vários países, trouxe para a realidade brasileira a ideia de que a inovação, seja ela tecnológica, de procedimentos e doutrina, de organização, de novos meios de combate, dentre outros, pode influenciar diretamente no resultado de uma batalha, da guerra ou, até mesmo, de um simples conflito em que não há o emprego direto de força.

Nesse contexto, pode-se dizer que houve dois fenômenos bem distintos ao longo da história militar: as "revoluções militares (RM)", que são impulsionadas por vastas questões econômicas, sociais e políticas e as "revoluções nos assuntos militares (RAM)", na qual as instituições militares têm dirigido seus rumos, utilizando-se de novas táticas, doutrinas e inovações nos sistemas de armas, geralmente com grande dificuldade e nem sempre com resultados satisfatórios. Knox e Murray (2001) fornecem um conceito estruturante explicado dentro de um contexto histórico que nos oferece a oportunidade de elaborar um pensamento sobre o

1 O conceito de Hipóteses de Emprego está definido no Glossário das Forças Armadas: "Antevisão do possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a Defesa Nacional. É formulada considerando-se o alto grau de indeterminação e imprevisibilidade das ameaças ao país, sendo perfeitamente caracterizada e mensurável." (BRASIL, 2015. p.139)

processo dessas revoluções e de como estabelecer uma referência para se analisar inovações, mudanças e, até mesmo, meras adaptações que ocorreram em vários episódios da guerra entre os anos de 1300 e os dias atuais, fornecendo, ainda, uma perspectiva de futuro até o ano de 2050. O tema apresenta-se como de suma importância para este trabalho, posto que nos oferece a oportunidade de tecer um guia que oriente nas possíveis RAM e RM que advirão e são muito difíceis de prever e impor.

Outro fator importante é entender, com exatidão, os conceitos de segurança e defesa, fundamentais para o decorrer destes escritos. Ambos os conceitos estão estampados na Política Nacional de Defesa (PND) (BRASIL, 2016b): "Defesa Nacional, conceituada como o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas".

Já a "Segurança Nacional é entendida como a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais" (p. 5).

Com essa definição podemos deduzir que o Brasil pensou na segurança aderindo à evolução do conceito, atualizado que foi, segundo Tanno (2003, p. 47-80), pela teoria desenvolvida na Escola de Copenhague, principalmente por Buzan, Waever e De Wilde, que tem por fundamento os processos de comunicação e aspectos objetivos na aplicação da segurança internacional.

Um dos pontos fundamentais da teoria é a defesa da ampliação da agenda de segurança e que o tema deva ser tratado pela análise do discurso político, tendo em vista que é possível fazer a escolha de um tópico qualquer importante de política externa ou interna e transformá-lo em um problema de segurança. Isso ocorre porque a segurança é uma construção social e retrata a realidade em função do medo. Buzan, Weaver & De Wilde (1998) definem seu entendimento sobre o tema: "securitização é constituída pelo estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça que tenha destaque suficiente para produzir um efeito político substancial" (p. 25).

No aspecto da ampliação, a teoria defende a segmentação do estudo da segurança internacional, distribuindo-o por áreas. Com isso, a Sociedade Internacional trataria as ameaças separadamente, dentro do contexto de cada uma delas,

maximizando assim a capacidade em respondê-las. Buzan, Waever & De Wilde (1998) identificam cinco áreas, dependendo da interação a que se aplicam: "[...] a área militar diz respeito ao uso da força como coerção; a área política se refere às relações de autoridade, reconhecimento e posicionamento dos governos; a área econômica tem referência no comércio, na produção e nas finanças; a área social diz respeito à identidade coletiva; e a área ambiental se refere à relação entre as atividades humanas e a biosfera" (p. 7).

Com isso, é esperado que cada Estado encontre a solução para seus problemas de segurança por intermédio de políticas públicas que apliquem meios além daqueles relacionados ao emprego militar da força e que possam enfrentar com medidas preventivas possíveis situações de insegurança.

O Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) (Brasil, 2016a) explica que "Novos temas – ou novas formas de abordar temas tradicionais – passaram a influir no ambiente internacional deste século. As implicações para a proteção da soberania, ligadas ao problema mundial das drogas e delitos conexos: tráfico internacional de armas, pessoas, dinheiro, influência e poder, a proteção da biodiversidade, a biopirataria, a defesa cibernética, as tensões decorrentes da crescente escassez de recursos, os desastres naturais, os ilícitos transnacionais, os atos terroristas, pirataria e a atuação de grupos armados à margem da lei explicitam a crescente transversalidade dos temas de segurança e de defesa" (p. 27). Essa última frase da explicação contida no LBDN é muito importante para se entender o posicionamento brasileiro quanto ao emprego das Forças Armadas em apoio ao Estado em questões que são tradicionalmente relacionadas à segurança pública.

De acordo com o LBDN (Brasil, 2016a), "em atenção à faixa de fronteira, a preocupação com o adensamento da presença brasileira ao longo da área reflete a prioridade atribuída ao desenvolvimento sustentável, à integração nacional e à cooperação com os países fronteiriços nos aspectos referentes à segurança e ao combate aos ilícitos transnacionais" (p. 16). Considerando o vasto litoral brasileiro e as possíveis ilicitudes que possam ali ser cometidas, o LBDN (Brasil, 2016a) indica ainda: "... o Brasil tem forte vinculação com o mar, com aspectos tanto políticos quanto econômicos, o que o leva a exercer uma natural influência sobre o Atlântico Sul. A forte dependência do tráfego marítimo para as atividades de comércio exterior constitui relevante desafio para a defesa. A região do Atlântico Sul sobre a qual o Brasil exerce soberania e jurisdição sobre assuntos afetos à exploração e controle correspondente às águas jurisdicionais e plataforma continental recebe a

denominação Amazônia Azul®[2] , cuja área é equivalente à da Amazônia brasileira" (p. 17).

Essa plêiade de situações que envolvem o país e que demonstram a importância de se considerar à evolução do conceito de segurança é, também, influenciada pelo grau de instabilidade da região em que cada país se situa. A estabilidade regional é, pois, objetivo nacional. O Brasil considera desejável que prevaleçam o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países sul-americanos. Isso tornará a região mais coesa e mais forte. Esse conjunto de fatores impulsiona o Brasil a estreitar a cooperação com os Estados vizinhos também na área militar, com vistas a constituir um bloco que se apresente íntegro em termos globais no trato dos temas de defesa, com capacidade de dissuadir ingerências externas e com reforçado poder de negociação nos fóruns internacionais. Essa posição fica clara com o texto que se apresenta na PND (Brasil, 2016b): "Em que pese a América do Sul constituir-se numa das regiões mais estáveis do mundo, não se pode desconsiderar a possibilidade de tal circunstância vir a sofrer interrupção, de sorte que o Brasil poderá ver-se compelido a contribuir para a solução de eventuais controvérsias sub-regionais ou mesmo para defender seus interesses. O reforço dos mecanismos de cooperação e integração na região merece, portanto, atenção especial" (p. 10).

A decisão brasileira de estimular a integração na área de defesa e de aceitar a evolução da natureza do conceito de segurança vai ao encontro do estudo realizado na Organização das Nações Unidas (ONU), (2004), que foi denominado "Um Mundo mais seguro: a responsabilidade que repartimos". As recomendações do estudo foram apresentadas para a 59ª sessão da Assembleia Geral. Tornou-se claro que houve uma conclusão afirmativa quanto à evolução do conceito que estava, anteriormente, segmentado para as áreas militar e política de cada Estado. O novo conceito também incluiu o social, econômico, jurídico, ambiental e policial. Além disso, a comissão que elaborou o dito conceito chegou à conclusão de que uma ação conjunta dos países em uma determinada região resultaria conduta eficiente e muito mais eficiente na luta contra os "novos desafios".

Finalmente, para complementar o referencial teórico que embasa este estudo, sobre a aplicação do PBC no planejamento estratégico da defesa, é preciso abordar um conceito que é basilar para os Estudos de Defesa no Brasil: o da estra-

2 "Amazônia Azul® – denominação dada à região que compreende a superfície do mar, águas sobrejacentes ao leito do mar, solo e subsolo marinhos contidos na extensão atlântica que se projeta a partir do litoral até o limite exterior da Plataforma Continental brasileira. Ela deve ser interpretada sob quatro vertentes: econômica, científica, ambiental e da soberania" (LBDN, 2017a, p. 171).

tégia da dissuasão. Esse conceito teve sua proeminência por ocasião da Guerra Fria, principalmente, em sua particularidade, a chamada dissuasão nuclear. Aron (2002, p. 509 a 551), no capítulo XIV do seu clássico livro, Paz e Guerra entre as Nações, discorre amplamente sobre o tema. Todavia, é importante frisar uma das principais afirmativas de Aron (2002): "Hoje como ontem, a dissuasão depende dos meios materiais de que dispõe o Estado e da sua resolução, vista pelo Estado que é objeto da dissuasão" (p. 513). Pode-se concluir que existirá uma capacidade intrínseca para um Estado poder dissuadir. Isso será muito importante para se verificar a estratégia de cooperação em defesa na América do Sul e seu efeito de dissuasão. Além disso, serve para confirmar a necessidade de se preparar um poder militar crível e coerente com a inserção internacional do país e compatível com os interesses nacionais. Coutau-Bégarie (2006, p. 357 a 358) discute sobre o conceito de dissuasão e o clarifica, principalmente, em relação a sua essência e seus componentes.

A análise do descrito nesta introdução nos permite afirmar a adequação de desenvolver um inovador método de planejamento de força que atenda as peculiaridades, inerentes à segurança e à defesa e já presentes nos dias atuais e que se multiplicarão em futuro próximo ou longínquo deixando o ambiente operacional de atuação das Forças Armadas cada vez mais difuso, complexo e de difícil previsão.

2. O Uso do PBC no Planejamento Estratégico

O PBC, como metodologia de processo, fornece ao sistema de defesa uma resposta possível, prática e factível para um projeto que permite delinear uma força militar apta a enfrentar, no futuro, as situações mais adversas aos interesses nacionais, levando em conta as mudanças ocorridas no ambiente operacional e estratégico citadas no item anterior. De acordo com os partidários dessa metodologia, o PBC é próprio para determinar uma força que se prepare para ter capacidades determinadas no planejamento, posto que atualmente não é mais possível definir ameaças claras e tangíveis, que eram o fator primordial e preponderante em que se calcavam os anteriores projetos de força.

O método não surgiu de repente por meio de um achado ou de uma visão futurista. Países mais avançados na arte da guerra e que participaram diretamente com tropa em vários conflitos nas últimas décadas sentiram a necessidade de ir

mais além de seus planejamentos estratégicos clássicos porque estes não davam mais as respostas que eram requeridas ao preparo de suas forças para uso em futuras situações de conflito prospectadas.

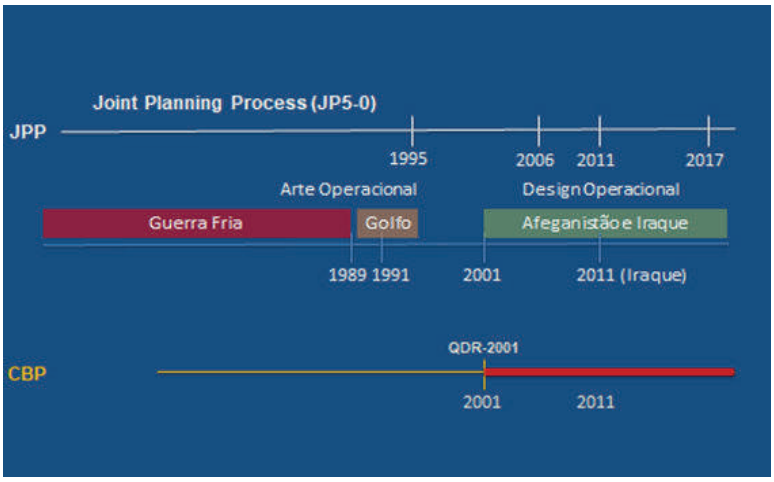
Nesse sentido, há uma correlação direta entre o planejamento do preparo e do emprego da força militar desses países. Partindo do exemplo dos Estados Unidos da América (EUA), é possível citar o manual norte-americano de doutrina de operações conjuntas, USA (2017, p.II-3 a II-5), que inclui em sua última versão os conceitos de Arte Operacional e Design Operacional[3] . Esses conceitos foram estabelecidos a partir da experiência da Guerra do Golfo e da necessidade de combater o terrorismo internacional. Eles evoluíram em sucessivas alterações e complementos a partir do término da Guerra Fria. Dessa maneira, internaram na doutrina de operações conjuntas, assim como o PBC foi incluído na sistemática de planejamento estratégico, elementos que permitem ao planejador obter uma visão holística do processo que se apoia nas possíveis variantes do ambiente operacional que, como foi dito anteriormente, tornou-se muito mais difuso e complexo. O Gráfico nº 1 explicita essa conclusão.

O PBC começou, oficialmente, a fazer parte do planejamento estratégico dos EUA quando o Secretário de Estado Rumsfeld divulgou a Revisão Quadrienal de Defesa (QDR, na sigla em inglês) logo após o atentado terrorista às Torres Gêmeas em 2001. O documento explicitava tanto a inclusão do PBC no planejamento estratégico da defesa naquele país, bem como o emprego do Poder Militar contra o terrorismo internacional, no mundo inteiro, sempre e quando estivesse em jogo a segurança dos EUA ou de seus interesses nacionais. Na introdução do documento, USA (2001, p. IV), Rumsfeld declara que um dos objetivos centrais da revisão foi alterar o projeto de força para o método do PBC, um modelo com vistas ao futuro e em substituição àquele com base em ameaças, que correspondia ao passado. O novo processo se concentra mais em verificar como os possíveis adversários poderão lutar contra os EUA em lugar de se prever "quem" poderá ser o inimigo ou "aonde" poderá ocorrer uma guerra. O Secretário de Defesa reconhecia também que não é suficiente planejar grandes guerras convencionais em teatros distantes

3 Pode-se definir Arte Operacional como: "a abordagem cognitiva feita pelos comandantes e seu estado-maior - apoiada por sua habilidade, conhecimento, experiência, criatividade e julgamento - para desenvolver estratégias, campanhas e operações para organizar e empregar forças militares integrando fins, formas e meios"; e Design Operacional como: "a concepção e construção do desenho que sustenta uma campanha ou plano de operação principal e sua execução subsequente. Estende a visão da arte operacional como um processo criativo para ajudar os comandantes e planejadores a responder ao efeito desejado, como chegar a ele, o seu significado, os riscos da campanha e as questões envolvidas".

e que os EUA deveriam identificar os recursos necessários para derrotar os adversários que se utilizam da surpresa, do engano e da guerra assimétrica para alcançar seus objetivos.

Gráfico nº1 – Evolução do Joint Planning Process (JPP/EUA)



Fonte: Centro de Doutrina e Operações Conjuntas (CDOC) da Escola Superior de Guerra do Brasil

Prossegue Rumsfeld, USA (2001) afirmando que "adotar a abordagem com base em capacidades requer que a nação mantenha suas vantagens militares em áreas-chave, enquanto desenvolve novas áreas de vantagem militar e nega vantagens assimétricas para os adversários. Isso implica adaptar as capacidades militares existentes a novas circunstâncias, enquanto se experimenta o desenvolvimento de novas capacidades. Em suma, requer a transformação das forças dos EUA, capacidades e instituições para estender as vantagens assimétricas da América no futuro" (p. IV).

A partir deste momento, se desenvolveram vários estudos e adaptações em que cada Força Singular dos EUA e os países aliados passaram a entender o processo para melhor interpretá-lo e conduzi-lo.

Um desses estudos, talvez um dos mais comentados e completos, foi produzido por Davis (2002, p.60-64, 65) para o Departamento de Defesa dos EUA e no qual ele apresenta uma explicação detalhada do processo do PBC e argumenta que se executado corretamente ele permitirá que os planejadores pensem "fora da caixa" sobre as capacidades necessárias para as forças no futuro. Isso tem que ser realizado por meio de analistas que identificam a capacidade necessária em termos funcionais e, em seguida, avaliam as várias maneiras diferentes de obtê-la. A seu ver, se o processo for levado a termo, com rigor, e for quebrada a inércia

inerente às organizações já estabelecidas, ele será capaz de produzir armas e conceitos de emprego inovadores e eficazes.

Se para explicar o PBC for levado em conta o que diz o processo norte-americano ou o da OTAN surgem dificuldades de fazê-lo por conta de sua grande complexidade e pela amplitude de meios e de orçamento que os EUA, ou a Aliança Atlântica, têm em relação à maioria dos outros países que possuem Forças Armadas.

Não obstante, será utilizado, como exemplo, o processo que vem servindo de base inicial para elaboração do Guia de Planejamento Baseado em Capacidades o qual está sendo desenvolvido para uso no planejamento estratégico do Ministério da Defesa do Brasil. Trata-se do Guia de Planejamento Baseado em Capacidades, Joint Systems and Analysis Group, TTCP (2004, p. 1), apresentado pelos países membros do TTCP[4] . Trata-se de uma forma mais simples de apresentar o PBC e, também, uma base que permite aos países membros desenvolverem seus próprios projetos de acordo com as peculiaridades intrínsecas de cada um. Na apresentação do texto é transcrito que nos planejamentos de cada país existem fortes similitudes, mas, por sua vez, consideráveis diferenças. Por isso, o guia enfatiza o que é importante no conceito e que seu propósito é prover um entendimento comum do PBC, bem como estabelecer procedimentos comuns para seu uso. Esses fatores, apontados na introdução do guia, mostram a sua adequação como base para o entendimento do PBC seja na confecção deste trabalho, seja na elaboração da guia do PBC brasileiro.

Cabe ressaltar que essa fórmula já sofreu alterações plasmadas no novo documento TTCP TECHNICAL REPORT, (TTCP, 2013), que o encorpa e o torna mais complexo. Todavia é salutar que se continue a trabalhar com aquele que é mais simples, de forma que se possa explicar de maneira sucinta o trabalho ora em elaboração - que é um objetivo mais coerente com o conteúdo deste capítulo.

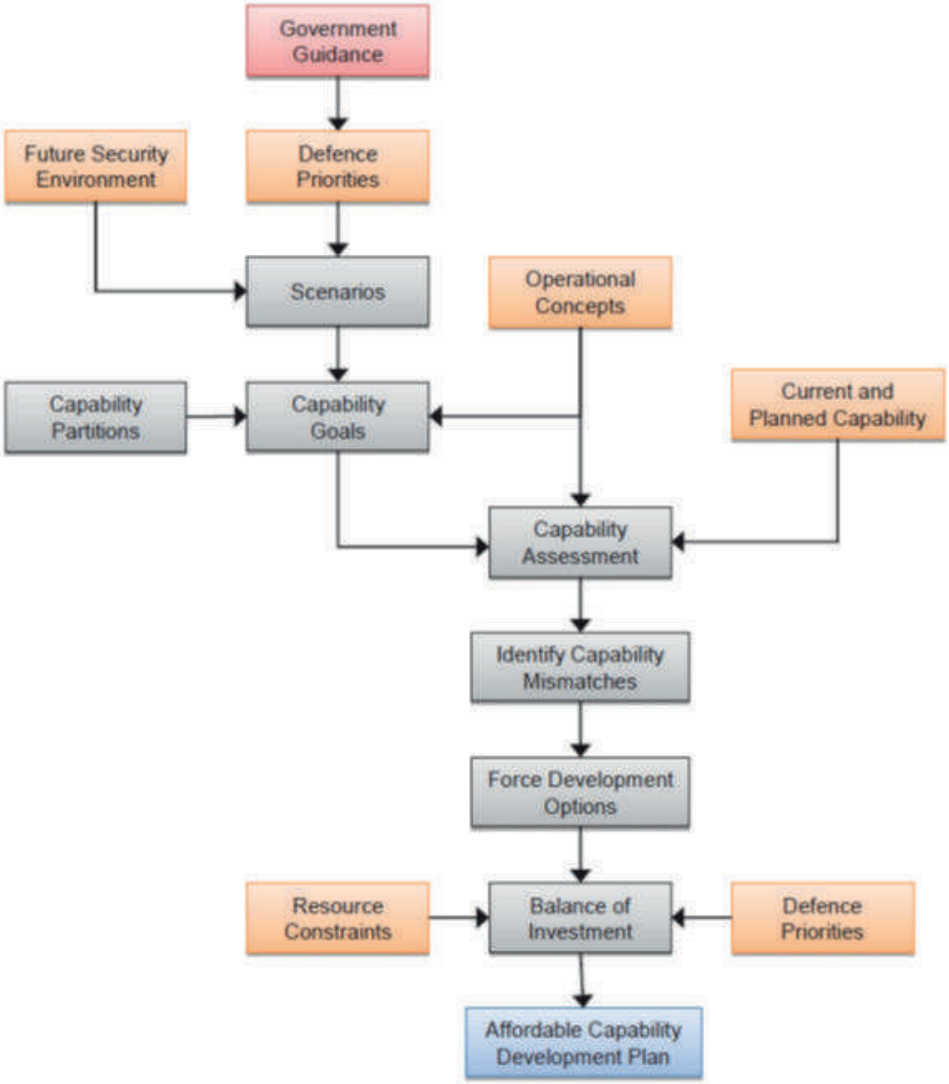
Processo

Para finalizar este item, "O Uso do PBC no Planejamento Estratégico", apresenta-se a Figura nº 1 – Diagrama Genérico do Processo do Planejamento Baseado em Capacidades retirada do TTCP TECHNICAL REPORT (2013, p.16) e segue-se então com a explicação de suas etapas. Cabe ressaltar que será utilizado um diagrama de

4 TTCP – The Technical Cooperative Program é uma Organização Internacional que colabora na troca de informações científicas e técnicas de defesa; harmonização e alinhamento de programas; e compartilha atividades de pesquisa para seus membros. As nações que a compõem são: Austrália, Canadá, Estados Unidos da América, Nova Zelândia e Reino Unido.

uma publicação e será referenciado o texto a outra. Todavia, não há incongruência nesse aspecto, tendo em vista que foi efetuada apenas uma pequena alteração em relação a um dos blocos, "Future Enviroment", que mudou sua posição de entrada no processo, o que não interfere no conhecimento geral do diagrama.

Figura nº 1 – Diagrama Genérico do Processo do Planejamento Baseado em Capacidades



Fonte: TTCP TECHNICAL REPORT, 2013.

O guia TTCP (2004, p.1-2) assume que o processo tem condições de estruturar uma arquitetura de projeto que permite a análise lógica do problema e facilita o gerenciamento de riscos. O foco do PBC se fixa em alcançar estados finais desejados por meio do alcance de metas. O objetivo não é mais buscar que sistema de armas é necessário e sim o que necessita ser alcançado em termos de capacidades de defesa.

Walker (2002, citado no TTCP, 2004) afirma que "O conceito do PBC reconhece a interdependência de sistemas (incluindo material e pessoal), doutrina, organização e apoio na capacidade de defesa, e a necessidade de poder examinar opções e um balanço entre estes." (p. 2). Essa sentença é importante e foi considerada como fundamental na análise e elaboração do guia do PBC no Brasil.

Iniciando a descrição do diagrama faz-se necessário delimitar o primeiro grupo de blocos, que diz respeito aos insumos recebidos no processo. As instruções governamentais, fornecidas pelo nível político, orientarão todo o processo. Para que se tenha um resultado final adequado, elas devem ser claras e conter determinantes importantes, as quais balizam os interesses nacionais e estão representadas no bloco de cor vermelha.

No nível estratégico, representado pelos ministérios de defesa, situam-se os blocos em laranja. São eles: (i) o "Ambiente de Segurança Futuro", que diz respeito à visualização das tendências de avanço tecnológico que possibilitem o uso de novos sistemas armas, as novas formas de guerra e demais possíveis visualizações de inovações que possam influenciar os cenários que serão produzidos; (ii) o bloco seguinte é chamado de "Prioridades de Defesa", que pode ser delimitado de várias formas (área geográfica, áreas de atuação etc.), é também uma entrada para a elaboração dos cenários e volta no final do processo como insumo do "Balanço de Investimentos"; (iii) os "Conceitos Operacionais" compõem um dos blocos de mais difícil análise e compreensão, pois tem na sua definição a inclusão dos níveis estratégico, operacional e tático, isso torna muito complexa sua elaboração e ele é fundamental para que se possam determinar as capacidades necessárias e mesmo de como ele é constituído; (iv) outro bloco importante, este de mais fácil obtenção é o "Plano Corrente e Planejado de Capacidades", nele são relacionados as forças existentes, os planos de obtenção de capacidades já em execução ou planejados; e (v) como último insumo, entrada do bloco "Balanço de Investimentos" se apresenta o bloco "Restrição de Recursos", que pode tolher consideravelmente o projeto de força planejado.

Passando efetivamente para o PBC, observam-se os blocos em cinza que têm por saída final o Plano de Desenvolvimento de Capacidades Exequível.

"Cenários" é o nome do primeiro bloco desta sequência do processo. A conceituação desse bloco é difusa por força dos vários fatores que influenciam sua composição. Há uma dependência direta do período de tempo em que se quer planejar. É preciso ter em mente que o PBC é um projeto de "preparo" e, por isso, deve se voltar para o futuro. Todavia, cabe a pergunta: que futuro, próximo ou longínquo? Lógico que dependerá das circunstâncias que envolvem o próprio futuro de cada país. Não há um período definido como regra explícita. Outra circunstância importante que envolve esse bloco é a categoria dos cenários e qual o método científico que será usado para obtê-lo. Métodos prospectivos ou preditivos têm defensores diversos entre os pesquisadores. Aqui também não há um padrão definido para elaboração dos cenários.

Os cenários são insumos do próximo bloco "Metas de capacidade". Outra entrada desta etapa são os "Conceitos Operacionais" já mencionados. Finalmente, como terceiro e último insumo se qualifica outro bloco de difícil execução: o "Particionamento de Capacidades". A dificuldade inerente a esta "caixa" do diagrama é de como pode ser feito esse particionamento. O guia TCCP (2004) informa que "... há muitas maneiras de se definir os limites entre as partições das capacidades. Devido à natureza complexa da capacidade, nenhuma delas é ideal, mas algumas são piores que outras. Diferentes partes da organização terão diferentes exigências e fórmulas de particionamento. Como resultado, um design de partição pode não se adequar a toda a organização" (p.7). O resultado final desse bloco é fundamental para todo o processo porque ele se refere às capacidades necessárias para a defesa no período de tempo anteriormente determinado. É a partir desses parâmetros que se tem a possibilidade de "Avaliação das Capacidades" próxima etapa do processo.

Na "Avaliação das Capacidades" volta-se a considerar os "Conceitos de Operação" para refinar o processo, lembrando que eles são confeccionados procurando o atendimento dos diversos níveis (estratégico, operacional e tático) e se recebe o "Plano Corrente e Planejado de Capacidades". Neste ponto, obtém-se, então, a "Identificação das Incompatibilidades das Capacidades", onde estarão definidas as capacidades que não são mais compatíveis com o futuro e delas se deve desfazer, e também aquelas necessárias que ainda não existem e as que se deve obter.

O próximo passo é desenvolver os vários projetos de força que contemplarão a obtenção das capacidades desejadas e ainda não existentes. Este é o significado do bloco "Opções de Desenvolvimento de Força".

Finalmente, com as opções de desenvolvimento visualizadas, considerando as "Restrições Orçamentárias" e novamente as "Prioridades de Defesa" se dá o "Balanço de Investimentos" que tem por produto final o "Plano de Desenvolvimento de Capacidades Exequível".

Cabe ressaltar que esta forma sintética de descrever o PBC não incluiu o como se insere o projeto no planejamento estratégico e se refere a uma interpretação particular do que é o processo. Na próxima seção será explicada a motivação que levou o Ministério da Defesa brasileiro a estudar e avaliar o PBC, bem como inseri-lo no Planejamento Estratégico de Defesa. Ainda, será explicitado como tem ocorrido tal inserção até o mês de fevereiro de 2019.

3. O Brasil e o PBC

Inicialmente, será apresentado um panorama da Constituição da República Federativa do Brasil (CF) (Brasil, 1988) nos aspectos concernentes à Defesa. Depois será exposta a missão das Forças Armadas brasileiras e, finalizando esse apartado inicial, será dada mostra da evolução, nas últimas décadas, de sua organização a partir da criação do Ministério da Defesa, em 1999. Essas considerações iniciais são importantes para que os leitores possam entender como esses fatores delimitam e particularizam a inserção do PBC no processo de planejamento estratégico da Defesa brasileiro.

A CF (Brasil, 1988), em seu Art. 1º, estabelece seus princípios fundamentais. Para o propósito deste estudo, destacam-se: a soberania; a cidadania; e a dignidade da pessoa humana.

No Art. 4º da CF (Brasil, 1988) são ressaltados fundamentados das relações internacionais do Brasil dos quais pode-se citar: a independência; a prevalência dos direitos humanos; a não-intervenção; a cooperação internacional; a defesa da paz; a solução pacífica dos conflitos; e também o transcrito no parágrafo único deste artigo: "O Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina…".

No Art. 20, parágrafo 2º, da CF (Brasil, 1988) está a definição de faixa de fronteira: 'faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das frontei-

ras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. " Este parágrafo da CF é muito importante porque envolve e delimita a participação das Forças Armadas nos crimes transfronteiriços. Deve-se mencionar, de acordo com Furtado (2009) que "este princípio da Faixa de Fronteira já estava presente na legislação brasileira desde a época do Império, não exatamente com essa terminologia, e sua extensão; naquela época, eram dez léguas ou sessenta e seis quilômetros. A preocupação do governo imperial era a colonização do espaço vazio. A faixa destinava-se, inicialmente, a colônias militares com o objetivo de defender as fronteiras" (p. 142).

Em seu Art. 142, a CF define, claramente, o que são e a que se destinam as Forças Armadas brasileiras: "As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem." Nesse mesmo artigo em seu parágrafo 1º descreve "Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas".

Cabe ressaltar que, em seu artigo 144, a CF (Brasil, 1988) apresenta uma definição muito clara de quais seriam os órgãos federais que enfrentariam, a princípio, a insegurança causada pelo fenômeno das "novas ameaças", que já citamos nesse estudo. Transcreveremos este artigo: "A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; II – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares". Destaca-se, ainda, o parágrafo 1º deste mesmo artigo em dois de seus incisos, que tratam das atribuições da Polícia Federal: "II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; e III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras".

Dito assim parece claro como deve atuar a Defesa no Brasil. Todavia, é necessário apresentar alguns pontos determinantes que fazem com que haja a necessidade de a Defesa voltar-se para as necessidades brasileiras e contribuir com o Estado para que o cidadão brasileiro possa sentir-se seguro em seu próprio território.

Na segunda metade do século XX, os pensadores da geopolítica brasileira, como Carlos de Meira Mattos, Therezinha de Castro e Golbery do Couto e Silva, defenderam energicamente a integração das regiões distantes do Brasil. Costa Freitas (2004) cita Golbery e diz que é fundamental: "a necessidade de valorizar e integrar o território, que ele vê como um arquipélago, a sua ideia-chave é eficaz vitalização das grandes áreas vazias de incorporação do enriquecimento humano" (p. 46).

Continua Costa Freitas (2004, p. 70-72) afirmando que Meira Mattos, em sua teoria, considera alguns conceitos fundamentais. Dentre eles, o que mais interessa para este estudo é a integração da Amazônia. A este respeito, Meira Mattos afirma que "a política como vontade é fundamental para a incorporação definitiva da Amazônia ao espaço nacional" e é muito importante também "o respeito à soberania dos Estados na solução da região e o apoio da comunidade na programação de projetos de natureza integradora".

Costa Freitas (2004, p. 96-102) ainda cita Therezinha de Castro e comenta que ela é a autora de uma famosa frase "integrar para não entregar", que reforça a ideia de que havia uma contradição entre o princípio da soberania nacional sobre a Amazônia e a crescente afirmação de que havia uma responsabilidade mundial compartida quanto à gestão desse patrimônio da humanidade.

Silva (2007, p. 16), citando Costa Freitas, indica a importância que Golbery dá às vulnerabilidades decorrentes da relação intrínseca existente entre o imenso litoral e a grandeza da massa territorial a integrar. Explica o pesquisador o quanto o saliente nordestino é estratégico porque domina o estrangulamento do Atlântico entre Dakar e Natal, e como o núcleo central do território nacional é suscetível às ameaças vindas do mar.

Nesse contexto, do pensamento geopolítico brasileiro, o mesmo Silva (2007) conclui: "Ainda que os três últimos geopolíticos brasileiros tratados neste trabalho – Golbery, Meira Mattos e Therezinha de Castro – também tenham atribuído às AJB [Áreas Jurisdicionais Brasileiras] uma relevância menor do que à Amazônia, devido à preocupação com a projeção mundial do País e com o desenvolvimento nacional, seus estudos passaram a destacar a importância que o mar possui para a segurança e o progresso do Brasil. Pode-se afirmar que as transformações ocorridas no cenário internacional após a Guerra Fria, como o fenômeno da globalização e o aumento das trocas comerciais, também contribuíram para essa mudança no pensamento geopolítico brasileiro" (p. 19).

Considerando esses ensinamentos, o Brasil, a partir da década de 1950, programou uma série de ações que buscaram integrar as zonas despovoadas dos mais longínquos rincões, principalmente na fronteira amazônica. A transferência da capital para Brasília, a conquista agrícola do planalto central e a construção de estradas radiais para o noroeste são exemplos dessa estratégia e para ela contribuíram, efetivamente, as Forças Armadas brasileiras.

Nesse sentido, foram fundamentais também as vias navegáveis já existentes. O LBDN (Brasil, 2016a) indica que "O País abriga 12 grandes bacias hidrográficas. Destacam-se quatro principais: ao norte, a Amazônica; no centro, as do Araguaia-Tocantins e do São Francisco; e, ao sul, as sub-bacias do Paraná, Paraguai e Uruguai, que compõem a bacia do Prata" (p. 17). Dentre essas bacias, a Amazônica e a do Araguaia-Tocantins, bem como a abertura de vias aéreas possibilitada pela construção de pistas de pouso rudimentares em meio a selva, foram as grandes responsáveis por permitirem o desbravamento e o povoamento da região amazônica.

Quanto à faixa de fronteira, que já foi mencionado, o LBDN (Brasil, 2016a) indica que "Em atenção à faixa de fronteira, a preocupação com o adensamento da presença brasileira ao longo desta área reflete a prioridade atribuída ao desenvolvimento sustentável, à integração nacional e à cooperação com os países fronteiriços nos aspectos referentes à segurança e ao combate aos ilícitos transnacionais" (p. 12). Para cumprir essa tarefa, o Exército Brasileiro instalou uma série de pelotões de fronteira nos mais longínquos locais e que servem como fator de integração, inclusive com a incorporação de indígenas nas suas fileiras dando-lhes a oportunidade de ampliar conhecimento e proteger sua própria terra. Nesse sentido, a faixa de fronteira é um fator chave para a contribuição que as Forças Armadas emprestam à segurança.

Outra característica geográfica importantíssima para o Brasil é a imensidão de seu litoral, com pontos de acesso protegidos que geraram condições apreciáveis, especialmente após o país tornar-se independente, para estabelecer comunicações entre as diversas províncias, hoje estados, em substituição às difíceis comunicações terrestres em face do relevo acidentado e diverso. Isso fez com que, desde o Império, os governos percebessem a necessidade de um poder marítimo sustentado que garantisse a unidade nacional e a proteção do Estado. Nesse sentido, sempre foi importante manter uma Marinha forte que apoiasse o transporte de tropas e fornecesse apoio de fogo e ao mesmo tempo garantisse a livre navegação, com segurança, de pessoas e mercadorias, pelo litoral brasileiro. Essa per-

cepção, que vem desde a Independência, se traduz, até hoje, na responsabilidade pela segurança da navegação e na contribuição na fiscalização de atividades ilegais que a Marinha do Brasil pratica nos portos, vias navegáveis interiores e águas jurisdicionais.

Com essa pequena introdução, pode-se explicitar as normas gerais para organização, preparo e emprego das Forças Armadas brasileiras que estão presentes na CF (Art. 142) e na Lei Complementar nº 97 (LC97) (Brasil, 1999), "Art. 1º - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem". A simples leitura desse artigo demonstra um fator importante para o planejamento estratégico da Defesa no Brasil. Há um envolvimento direto, previsto em Lei, das Forças Armadas em assuntos de segurança interna seja como contribuição às forças de segurança pública ou mesmo como ator principal coordenando as chamadas Operações Interagências, das quais há experiências notáveis como foram as operações de segurança e antiterrorismo que ocorreram em todo o território brasileiro durante a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e as Olimpíadas, em 2016, no Rio de Janeiro. Além disso, a LC 97 (Brasil, 1999) traz outra tarefa que também leva recursos ponderáveis das forças singulares como previsto no parágrafo único do Art. 1º - "Sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também às Forças Armadas o cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas nesta Lei Complementar".

No entanto, essas tarefas atribuídas na LC 97 (Brasil, 1999), e que são o canal para a ação das Forças Armadas em crimes transnacionais ou transfronteiriços, não foram, desde o início da vigência da Lei, definidos como são agora. Houve uma evolução, constante e permanente, advinda da experiência com os vários incidentes ocorridos nas fronteiras e, também, com a melhoria do funcionamento do Ministério da Defesa.

Nesse sentido, um dos atos complementares mais importantes emitidos para o aperfeiçoamento da LC 97 foi a publicação da Lei Complementar nº 136 (LC 136) (Brasil, 2010), que, além de ter efetuado mudanças significativas em relação às ações das Forças, criou o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), em substituição ao Estado Maior da Defesa, e que tem como Chefe um oficial general com o mesmo posto dos Comandantes da Marinha, do Exército e da For-

ça Aérea. Uma das características mais importantes deste Estado-Maior é que ele passou a ser responsável por todo o emprego conjunto das forças singulares na Defesa do país e os Comandantes de Força assumiram a tarefa de prepará-las para esse propósito.

Compete ao EMCFA (Brasil, 2016a) "elaborar o planejamento do emprego conjunto das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa no planejamento das operações e exercícios de adestramento conjuntos, na atuação de forças brasileiras em operações de paz e em outras atribuições que lhe forem estabelecidas. O EMCFA exerce papel fundamental na execução da Estratégia Nacional de Defesa, pois é o responsável por coordenar programas de interoperabilidade com a finalidade de otimizar os meios militares na defesa do País, na segurança de fronteiras e em operações humanitárias e de resgate" (p. 48).

Emprego conjunto e interoperabilidade são conceitos chave para entender tanto a doutrina de operações conjuntas como a inserção do PBC no processo de planejamento estratégico de Defesa no Brasil. Em 2011, o EMCFA publicou a primeira Doutrina de Operações Conjuntas, (Brasil, 2011), que tem o propósito de estabelecer normas para o planejamento, a preparação e o emprego das Forças nas operações conjuntas. Cabe ressaltar um texto desse manual (Brasil, 2011) que aponta características próprias no emprego de poder militar no Brasil e, consequentemente, verifica-se como elas impactarão tanto o planejamento das operações como também o PBC:

"[..]b) situação de não-guerra"

Quando o Poder Militar for empregado sem implicar em ações de efetivo combate, exceto em circunstâncias especiais, onde o poder de combate é usado de forma limitada, em situação de normalidade institucional ou não:

– garantia dos poderes constitucionais;
– garantia da lei e da ordem (GLO);
– prevenção e combate ao terrorismo;
– defesa civil e ajuda humanitária;
– ações sob a égide de organismos internacionais; e/ou
– emprego em apoio à política externa em tempo de paz ou crise" (p. 17-18).

Nesse contexto, como contribuição para o desenvolvimento da doutrina das operações conjuntas, foi criado o Centro de Doutrina de Operações Conjuntas (CDOC), dentro da estrutura da Escola Superior de Guerra (ESG), que é subordinada diretamente ao Ministério da Defesa, e que tem como missão "investigar e estu-

dar a doutrina das operações conjuntas, possibilitando a uniformidade do ensino da doutrina supracitada no campo das escolas de altos estudos das três Forças".

A partir da criação do Centro e com o incremento dos exercícios de operações conjuntas foi constatada a necessidade de se publicar mais manuais que tratassem das particularidades das operações conjuntas, tarefa realizada pelo EMCFA com auxílio das Forças e do CDOC. Posteriormente, foi dado um importante passo em direção à interoperabilidade das Forças ao ser criada a Comissão Interdisciplinar de Doutrina de Operações Conjuntas (CIDOC), composta, inicialmente, pelo CDOC, pelo órgão responsável pela doutrina do EMCFA e por representantes das Escolas de Altos Estudos e que hoje conta com a participação de diversos outros órgãos pertencentes às Forças Armadas e que são responsáveis tanto pela doutrina como pela preparação das operações nas Forças Singulares. A CIDOC (Brasil, 2012) que tem a missão de:

"uniformizar o ensino da doutrina de operações conjuntas nos Estabelecimentos de Ensino (EE) de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, conceituar-se-á a uniformização do ensino da doutrina de operações conjuntas no nível de altos estudos militares, como a tarefa ou o conjunto de atividades de ensino que, em estrita conformidade com a doutrina de operações conjuntas emanada do Ministério da Defesa, busca estabelecer a aplicação de técnicas e procedimentos didáticos que propiciem a transmissão dos referidos conhecimentos nas escolas de altos estudos militares, a fim de garantir interpretação única no aprendizado dessa temática".

Foi a partir do funcionamento do canal técnico entre a CIDOC e o Ministério da Defesa que foram sendo estabelecidas "Notas Escolares" que forneceram subsídios para as alterações no MD30-M-01, culminando com grandes alterações, atualmente em curso, que serão efetuadas no manual, em função da introdução do design operacional e do estudo da consciência situacional no exame da situação do problema militar. Esses conceitos são mais fáceis de serem percebidos quando se usa o PBC como parte do planejamento estratégico porque este requer soluções "fora da caixa" e inovadoras com base também em uma abordagem operacional dependendo muito da intuição do planejador em detrimento da dedução que era mais presente no projeto de forças com base em ameaças.

Nesse sentido, paralelamente ao desenvolvimento da Doutrina de Operações Conjuntas foi estabelecido o PBC como parte integrante do planejamento estratégico de defesa brasileiro. Desde 2008, com a edição da primeira Estratégia

de Defesa Nacional, o termo planejar por capacidades vem aparecendo sistematicamente nos vários documentos que fundamentam o planejamento estratégico de defesa. O LBDN (Brasil, 2016a) aponta tal intenção: "A Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada em 2008 e revista em 2012 e em 2016, traçou caminhos (estratégias e ações estratégicas) para assegurar que os Objetivos Nacionais de Defesa (OND) pudessem ser atingidos. As orientações estabelecidas na END estão voltadas para a preparação das Forças Armadas e do Brasil como um todo, com a indicação de capacidades adequadas para garantir a defesa e contribuir para a segurança do País tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise ou mesmo de conflito armado" (p. 23).

O primeiro impulso significativo para o estabelecimento de uma metodologia de PBC adaptada às características intrínsecas da necessidade brasileira de planejamento de Defesa foi o Iº Seminário de Planejamento Baseado em Capacidades, em 2013, patrocinado pelo EMCFA e organizado pelo CDOC nas instalações da ESG, e que contou com a participação de representantes das Forças Singulares pertencentes aos órgãos que se dedicavam ao assunto, principalmente componentes da estrutura interna do Ministério da Defesa e de outros países mais adiantados na aplicação do PBC naquele momento: EUA, Espanha e Chile.

Todavia a aplicação efetiva do método do PBC só começou a ser realmente empreendida a partir da confecção da END que preconiza a estruturação do potencial estratégico em torno de capacidades, (Brasil, 2016b), "Em face da análise dos atuais cenários, nacional e internacional, torna-se essencial adaptar a configuração das expressões do Poder Nacional às novas circunstâncias e, por conseguinte, buscar estruturar os meios de defesa em torno de capacidades" (p. 18). Prosseguindo no tema a END (Brasil, 2016b) classifica e enumera um conjunto de capacidades afeitas ao Poder Nacional: "São consideradas Capacidades Nacionais de Defesa aquelas compostas por diferentes parcelas das expressões do Poder Nacional. Elas são implementadas por intermédio da participação coordenada e sinérgica de órgãos governamentais e, quando pertinente, de entes privados orientados para a defesa e para a segurança em seu sentido mais amplo. Assim, destacam-se dentre as Capacidades Nacionais de Defesa: as Capacidades de Proteção, de Dissuasão, de Pronta-resposta, de Coordenação e Controle, de Gestão da Informação, de Mobilidade Estratégica e de Mobilização" (p. 18)[5] .

5 O significado e o entendimento do que cada uma dessas capacidades pode ser visto na END (Brasil, 2016b, p. 18 a 20).

No atendimento dessa demanda apresentada na END foi criado em 2016 pelo Ministério da Defesa um grupo de trabalho chamado de GT-PBC, coordenado pelo EMCFA, com a missão de estabelecer metodologia própria para o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC).

Ao longo de 2016 e 2017 o GT-PBC, que foi integrado por representantes das Forças Singulares, das Escolas de Altos Estudos Militares e dos diversos órgãos da estrutura do MD reuniu-se incontáveis vezes e chegou à elaboração de uma minuta de um Guia para o Implantação do Método do PBC.

No decorrer do estudo foi verificado que não bastava construir o arcabouço de uma metodologia sem que antes fosse estudado o entendimento do significado do conceito capacidade para a Defesa e, mais importante ainda, como se conseguiria introduzir a metodologia do PBC criada dentro dos sistemas de planejamento estratégico em vigor na Defesa do Brasil. Além disso, verificou-se a extrema necessidade da divulgação nas Escolas de Altos Estudos das Forças Singulares e da ESG os conhecimentos adquiridos pelo GT-PBC sem o qual não haveria massa crítica suficiente para dar andamento, com eficiência, do prosseguimento do processo de implantação do PBC. Em 2018, foi criada a Assessoria de Planejamento Baseado em Capacidades ASPBC, ligada diretamente ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA), para dirimir as dúvidas e aperfeiçoar a minuta da guia de metodologia do PBC e cuidar da inserção eficiente do processo na Sistemática de Planejamento Estratégica de Defesa.

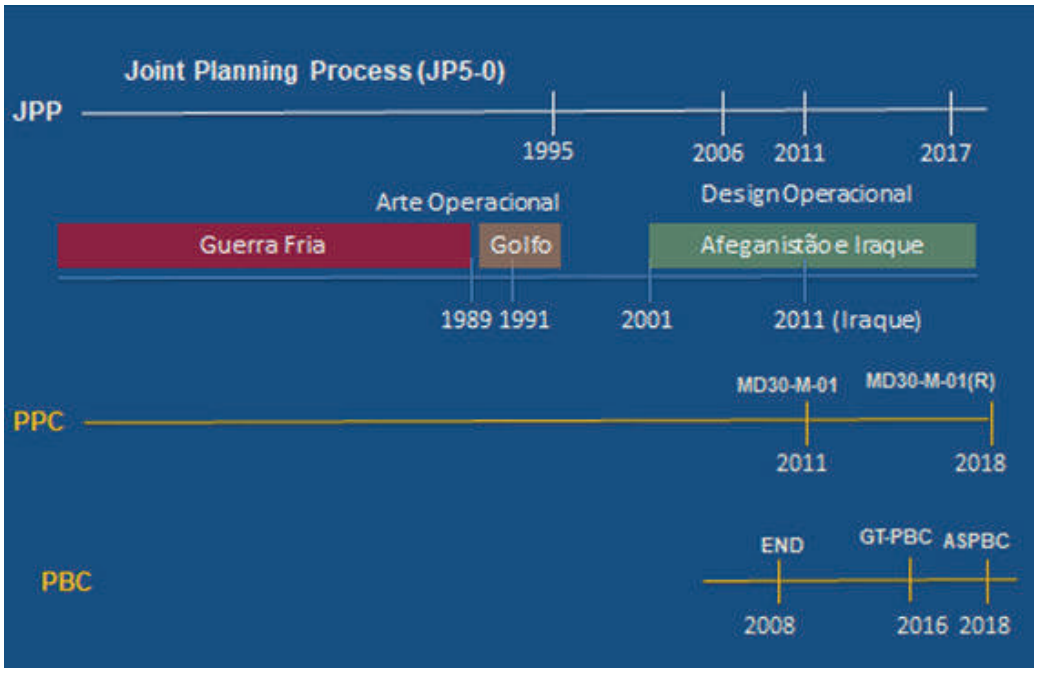
Antes, porém, de apresentar-se, sucintamente, o método de PBC previsto na minuta da guia, se realizará uma correlação direta entre o planejamento do preparo e do emprego da força militar, dessa vez, no Brasil. Usando ainda o manual norte-americano de doutrina de operações conjuntas, USA (2017, p.II-3 a II-5), é possível comparar a assimilação dos conceitos de arte operacional e design operacional que passam a ser usados no Processo de Planejamento Conjunto (PPC), o qual consta do MD30-M-01 e a determinação de adotar o PBC no processo de planejamento estratégico. O Gráfico nº 2 mostra essa correlação.

Para iniciar, será indicado o que foi entendido como conceito de Capacidade para os efeitos do PBC: "Aptidão para atingir um Efeito Desejado, sob condições específicas, por meio de um conjunto de tarefas ou consecução de um objetivo". Também será apresentado o significado de Planejamento Baseado em Capacidades: "Conjunto de procedimentos voltados ao preparo das Forças Armadas, mediante a aquisição de capacidades adequadas ao atendimento dos interesses e

necessidades militares de defesa do Estado, em um horizonte temporal definido, observados cenários prospectivos e limites orçamentários e tecnológicos".

É importante frisar que capacidade não se refere a um meio ou a um recurso material específico. Logo, navios, aeronaves e unidades de tropa não constituem capacidades, e sim, contribuem para a materialização delas. A capacidade se forma nesse contexto como uma aptidão obtida da sinergia de um conjunto de fatores que compreende: Doutrina, Organização, Pessoal, Educação, Material, Adestramento e Infraestrutura (DOPEMAI).

Gráfico nº2 – Evolução do PBC – Brasil x JPP/EUA



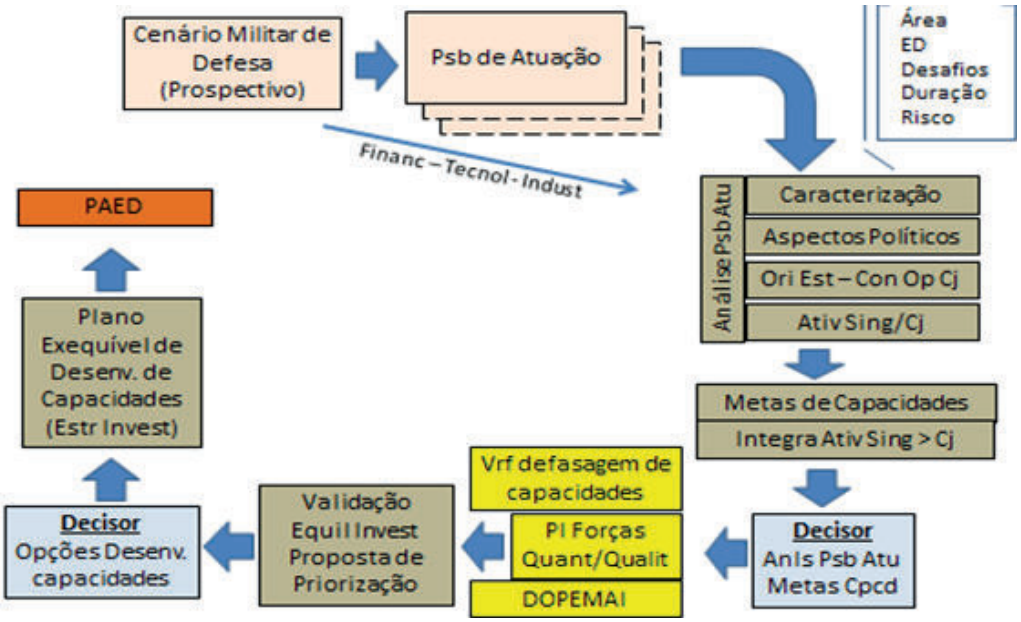
Fonte: o autor, baseado em dados obtidos nas reuniões da CIDOC.

Continuando o trabalho, verificou-se que as Capacidades Nacionais de Defesa, previstas na END e voltadas para o Poder Nacional, precisavam ser destrinchadas em Capacidades Militares de Defesa que observam a seguinte conceituação: "Capacidades das quais as Forças Armadas deverão dispor para suportar o seu eventual emprego. Decorrem das Capacidades Nacionais de Defesa e norteiam o emprego sinérgico de mais de uma Força Singular. Deverão ser levantadas em conjunto e consolidadas, integradas e priorizadas no nível setorial". São elas: Pronta-Resposta; Projeção de Poder; Enfrentamento; Proteção; Sustentação; Comando e Controle; Inteligência; e Apoio às Ações do Estado. Cabe ressaltar a última das

Capacidades Militares de Defesa, Apoio às Ações do Estado, que tem relação direta com as especificidades do emprego das Forças Armadas brasileiras e atende diretamente as tarefas previstas na LC 97. É necessário dizer que estas capacidades apresentadas são motivo de estudo, refinamento e revisão por parte da ASPBC e deverão ser aperfeiçoadas ao longo do processo até a publicação da metodologia definitiva.

Nesse sentido, será apresentado na Figura nº 2 – Metodologia do PBC, que dá uma ideia da visão do GT-PBC do processo metodológico a ser adotado, lembrando, mais uma vez, que o aprofundamento do processo está sendo realizado, presentemente, pela ASPBC. Em seguida, este estudo apresenta a explicação sucinta da ilustração como fechamento deste item.

Figura nº 2 – Metodologia do Planejamento Baseado em Capacidades



Fonte: ASPBC

O processo se inicia com a orientação governamental que contempla as condições estabelecidas na Constituição Federal, assim como decorre das legislações, tais como: a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, dentre outras.

A partir dessa documentação inicial é produzido o cenário militar de defesa prospectivo, valendo-se de situações plausíveis identificadas, cujas molduras temporais sejam de médio e longo prazo, pois servem para fornecer um contexto para o processo. A partir do cenário, bem como da extrapolação de tendências, financeiras, de inovação tecnológica e de desenvolvimento industrial, se obtém as Possibilidades de Atuação (PA) do Poder Militar.

"Análise das Possibilidades de Atuação do Poder Militar" é a etapa do processo constituída por duas atividades principais: "Caracterizar as Possibilidades de Atuação do Poder Militar", considerando os insumos oriundos das Orientações Governamentais, das Prioridades da Defesa, dos Cenários Prospectivos e as Concepções de Emprego das FA; e "Elaborar o Conceito Operacional Conjunto de cada Possibilidade de Atuação do Poder Militar".

O bloco seguinte, "Identificação das Metas de Capacidade", tem por objetivo auferir as capacidades necessárias para enfrentar uma determinada PA. Essa fase tem início com o recebimento das PA e seus respectivos Conceitos Operacionais Conjuntos. A atividade de identificação de metas visa à determinação de capacidades de defesa para atingir os objetivos especificados em uma determinada PA. Esses requisitos decorrem da descrição "do que deve ser feito" em conjunto com a descrição do conceito de "como isso deve ser feito". A utilização do Conceito Operacional Conjunto de cada PA deve orientar a realização de uma análise funcional dessas capacidades, com o propósito de qualificá-las por meio de atributos mensuráveis e relevantes. Tais atributos possibilitarão o estabelecimento de metas de capacidade. As Metas de Capacidades identificadas e as análises das PA serão submetidas ao decisor para aprovação.

Com o resultado da etapa anterior temos que "Avaliar Capacidades" que visa a confrontar as capacidades necessárias com as capacidades existentes e em desenvolvimento. A avaliação das capacidades será realizada no âmbito das FS, considerando todas as PA, de forma a evitar redundâncias, capacidades excedentes (área potencial de desinvestimento) ou lacunas (área potencial de investimento) internas a cada Força. O resultado desta fase é a defasagem de capacidades caracterizada quando uma capacidade não existe, é insuficiente, ou se configura em excesso (quando a capacidade existente não é mais justificável). O propósito desta fase é a formalização das capacidades caracterizadas (aspectos quali-quantitativos sob a análise DOPEMAI) com possíveis opções de desenvolvimento de força.

"Validar Opções de Desenvolvimento de Força" já é uma etapa de responsabilidade do MD, em que a ASPBC compila os interesses comuns entre as Forças

Singulares de forma a consolidar as opções de desenvolvimento de força com um propósito integrado.

A análise das defasagens apresentadas por cada Força Singular deve ser, obrigatoriamente, criticada de forma comparativa, identificando interesses comuns entre as necessidades elencadas. Para cada solução de defasagem de capacidade identificada, deverão ser disponibilizados os subsídios necessários para as tomadas de decisão no momento da realização do próximo estepe, o "equilíbrio de investimento".

Nesta fase busca-se maximizar o atendimento das capacidades elencadas nas etapas anteriores, com base em um adequado equilíbrio de investimento. A sua realização envolve a revisão da priorização das opções de desenvolvimento de força, em termos de custos, riscos, capacidades e cronograma, dentro das restrições orçamentárias aplicáveis e das prioridades de Defesa, propriamente ditas, de modo a indicar as opções de desenvolvimento de força conforme critérios estabelecidos.

A priorização das opções de desenvolvimento deverá, então, ser submetida à apreciação do decisor, que poderá ratificar ou orientar modificações das propostas apresentadas. Caso aprovadas, serão utilizadas na elaboração, pelo MD, do "Plano Exequível de Desenvolvimento de Capacidades". A elaboração deste plano consolida o ciclo do PBC, apresentando uma estratégia de investimento e um plano de desenvolvimento de capacidades integradas. Ambos deverão subsidiar os programas de obtenção, modernização e transformação do poder militar. Assim, todo o processo é conduzido para que, ao se concluir um ciclo, ele esteja associado ao orçamento disponível.

4. Conclusão

O PBC explora formas de gestão de processos atualizadas, que tomam por base o efeito final desejado. Em termos práticos, em uma eventual necessidade de modernização de uma Força. A pergunta a ser feita não mais será: "que meios devem ser obtidos para substituir os atuais?". A questão mais relevante será: "que aptidões devem ser desenvolvidas para garantir o cumprimento das respectivas missões?".

Trata-se de uma filosofia de preparo das Forças que muda sensivelmente o enfoque até então utilizado, o qual tinha por base no confronto de ameaças e mediante a especificação de meios como parâmetro de entrada. Com isso, o PBC

aumenta a eficiência do planejamento em ambientes operacionais complexos e difusos, em consonância com as atualizações realizadas na doutrina de operações conjuntas.

Ao incorporar a característica DOPEMAI, o PBC adquire uma visão holística de todo o planejamento do aprestamento das Forças, envolvendo aspectos de pessoal, financeiro, de apoio, de instrução, de adestramento e de infraestruturas necessárias às operações militares.

O método brasileiro do PBC agrega a experiência mundial sobre o tema ao planejamento estratégico, no âmbito das FA, respeitando suas características culturais imanentes e proporciona vias para um aprimoramento da mentalidade de ação conjunta.

Por fim, o PBC, apesar de buscar aderência às realidades orçamentárias e tecnológicas, não resolve, como qualquer outro método, os problemas de criar e manter uma Força Armada, sem contar com a vontade e o apoio do Estado brasileiro. Entretanto, ele auxilia na sistematização dos esforços para a obtenção de um fluxo contínuo de aporte de recursos e na argumentação para o diálogo político a ser travado ao explicar os "porquês" de sua necessidade e os "riscos" de sua não obtenção.

Referências bibliográficas

Aron, R. (2002). *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Universidade de Brasília.

Brasil. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil* [recurso eletrônico]. -Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2017.

_____. Ministério da Defesa. (2011). Doutrina das Operações Conjuntas. MD30-M-01. 1º Vol. Brasília, Brasil: MD. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/ publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf

_____. _____. (2012). Portaria Nº 316, de 7 de fevereiro de 2012. *Institui no âmbito do Ministério da Defesa a Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas (CIDOC)*. Diário Oficial da União de 08 de fevereiro de 2012. Brasília, Brasil: imprensa Nacional.

_____. _____. (2015). *Glossário das Forças Armadas*. 2ª Ed. Brasília, Brasil: MD. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf

_____._____. (2016a). *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília, Brasil: MD. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro-branco-de-defesa-nacional-consulta-publica-12122017.pdf

_____. _____. (2016b). *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, Brasil: MD. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf

_____. Presidência da República. (1999). *Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.* Diário Oficial da União de 10 de junho de 1999. Brasília, Brasil: imprensa Nacional.

_____. Presidência da República. (2010). *Lei complementar nº 110, de 25 de agosto de 2010*. Diário Oficial da União de 26 de agosto de 1999. Brasília, Brasil: imprensa Nacional.

Buzán, B, Waever, O. & Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Londres, Reino Unido: Lynne Rienne.

Costa Freitas, J. M. (2004). *A Escola Geopolítica Brasileira*. Rio de janeiro, Brasil: Biblioteca do Exército Editora.

Coutau-Bégarie, H. (2006). *Tratado de Estratégia*. Vol. 1. Rio de Janeiro, Brasil: Serviço de Documentação da Marinha.

Furtado, R. de S. (2009). *Seminário Fronteira e Segurança Nacional: América do Sul, México e Estados Unidos*. Brasília: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional.

Knox, M. & Murray, W. (2001). *The Dynamics of Military Revolution, 1300–2050*. New York, NY: Cambridge Univ. Press.

Davis, P. K. (2002), *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*. Office of the Secretary of Defense. Disponível em: https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a402243.pdf.

ONU.(2004). Organização das Nações Unidas. *Un Mundo Más Seguro: la responsabilidad que compartimos*. Assembleia-Geral, Resolução A/59/565, 29 de novembro de 2004. Disponível em: www.gees.org/documentacion.php?id=2105&pdf=1.

Silva, A. J. R. (2007). *Amazônia Azul: a nova realidade geopolítica brasileira*. Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Tanno, G. (jan/jun 2003). *A Contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. Revista Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol.25, nº 1, 47-80.

TTCP (2004) Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, *Guide to Capability-Based Planning*. Disponível em: https://www.acq.osd.mil/ttcp/.../docs/jsa-tp-3-cbp-paper-final.doc

TTCP (2013), TTCP TECHNICAL REPORT, TR – JSA – 2 – 2013, *Analysis Support to Strategic Planning*. Disponível em: http://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc190/p801995_A1b.pdf

USA, Joint Chiefs of Staff (2017). *Joint Operations*. Joint Publication 3-0. Disponível em: https://www.jcs.mil/Doctrine/DOCNET/JP-3-0-Joint-Operations/

USA, Departamento of Defense (2001) *Quadrennial Defense Review Report* - 2001. Disponível em: https://archive.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf.

PLANIFICACIÓN MILITAR, MANDO DESCENTRALIZADO Y GUERRA DE MANIOBRA: ¿MODA O NECESIDAD PARA LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY?

MILITARY PLANNING, DECENTRALIZED CONTROL AND OPERATING WAR: FASHION OR NEED FOR THE EASTERN REPUBLIC OF URUGUAY?

Cnel. Mag. Gustavo Vila [1]
Centro de Altos Estudios Nacionales
República Oriental del Uruguay

1 El Magister Gustavo Vila es un Coronel retirado del Arma de Infantería del Ejército Nacional de la República Oriental del Uruguay. Es Oficial Diplomado de Estado Mayor, egresado del Curso de Altos Estudios Nacionales (CAEN-2011) del Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), Licenciado en Ciencias Militares con orientación en Estrategia (IMES), y Magister en Estrategia Nacional. Durante su carrera se desempeñó como Oficial en diversas unidades e institutos del Arma y como Oficial Superior fue Jefe del Departamento II - Inteligencia y Departamento III - Operaciones del Estado Mayo del Ejército (EME). Posee especialización en guerra irregular y terrorismo y en inteligencia estratégica, habiendo realizado el curso PTSS en el Centro George C. Marshall y los cursos SPD y CTOC en el Centro Perry. Estuvo desplegado en Haití, República Democrática del Congo y Sinaí (Egipto). El coronel Vila es autor de diversos artículos relacionados con su especialización
Actualmente se desempeña como Director del Departamento de Extensión Académica y Director de la Cátedra de Factor Militar del Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), así como docente de Inteligencia Estratégica, Guerra Irregular y Terrorismo, y Liderazgo en diferentes centros de estudio del sistema de enseñanza de las FFAA.

Resumen

La guerra es un fenómeno de interacción social, que lejos de haber desaparecido, en el siglo XXI continúa acompañando la evolución de nuestra especie. Hoy como ayer, el conflicto armado se caracteriza por el caos, la incertidumbre, la fricción, la violencia, el riesgo mortal, el desgaste moral y material de los adversarios y el papel que juega el azar. Es un choque de voluntades, en el cual se busca imponer la nuestra sobre la del adversario, utilizándose a tales efectos diversos grados de violencia organizada. El empleo de violencia organizada, supone la existencia de un proceso de planificación militar, a través del cual, se pretende alcanzar los objetivos militares, cuya conquista ayuda a lograr el objetivo político del conflicto. Actualmente, la eficiencia de los procesos de planificación militar se ve potenciada por la interacción del binomio guerra de maniobra – mando descentralizado. Para el caso de la República Oriental del Uruguay, debido a su Poder Nacional, su historia, la geografía, y las amenazas potenciales a neutralizar, la eficiencia de los procesos de planificación dependen en gran medida de la adopción total o parcial de los principios de la guerra de maniobra y del mando descentralizado.

Palabras claves:
Guerra de maniobra, mando descentralizado, planificación militar, fricción, incertidumbre.

Abstract

War is a phenomenon of social interaction that, far from having disappeared, in the XXI century continues to accompany the evolution of our species. Today as yesterday, the armed conflict is characterized by chaos, uncertainty, friction, violence, mortal risk, the moral and material wear of adversaries, and the role played by random. It is a clash of wills, which seeks to impose ours on the adversary, using varying degrees of organized violence. The use of organized violence assumes the existence of a military planning process which seeks to achieve military objectives whose conquest helps to achieve the political objective of the conflict. Currently, the efficiency of military planning processes is enhanced by the interaction of the binomial war of maneuver – decentralized command. For the case of the Oriental Republic of Uruguay, because of its national power, history, geography, and the potential threats to neutralize, the efficiency of planning processes rely heavily on the complete or partial adoption of the principles of maneuver warfare and decentralized command.

Key words:
Maneuver warfare, decentralized command, military planning, friction, uncertainty.

1. Introducción

El siglo XXI marca por un lado, la perennidad de la guerra como fenómeno de interacción social, y por el otro, un proceso de modernización en las formas de hacer la guerra. La guerra es un fenómeno, que sin ser ciencia ni arte, es extremadamente complejo, debiendo ser visto como un conflicto social en el que se enfrentan intereses contrapuestos, el cual se resuelve a través de un baño de sangre (Chipman, 1987). Y aunque la lógica que anima la guerra es simple, por sus dinámicas particulares, incluso lo simple tiende a volverse complejo. Al decir de Karl Von Clausewitz (2002) "Todo es muy simple en la guerra, pero hasta lo más simple resulta difícil. Estas dificultades se acumulan y causan una fricción, de la cual, nadie que no haya asistido a una guerra puede formarse una idea ajustada" (Pag. 49).

Nuestra doctrina establece en el reglamento RC 1-1 (Comando General del Ejército, 2001) que "El objetivo militar capital de la guerra es la imposición de nuestra voluntad sobre la del enemigo [...] mediante la desorganización o destrucción de las FFAA enemigas, el dominio de áreas estratégicas vitales o la anulación de su voluntad de luchar" (Pag 1-71). A su vez, se establece que el éxito en las operaciones dependerá de la capacidad de una fuerza para actuar según los principios básicos de iniciativa, velocidad, profundidad, sincronización y versatilidad (Comando General del Ejército, 2001). Es decir que claramente se establece la importancia de imponer nuestra voluntad para obtener y mantener la iniciativa, oponiéndose a las acciones del adversario que busca arrebatarla. Como señala Martínez (1996), "la iniciativa se alcanza moviéndose más deprisa que el adversario para entorpecer su propio movimiento e interferir el ritmo de su acción y su ciclo de decisión" (Pag. 36).

2. Desarrollo

2.1. Generalidades

En general, cualquier método para la solución de un problema supone cinco pasos o etapas básicos:

Paso 1: Establecer los objetivos.

Paso 2: Establecer los supuestos de planificación

- Recoger información
- Pronosticar los cambios

Paso 3: Tomar una decisión.

- Identificar Líneas de Acción (LDA)/Cursos de Acción (CDA)[1] alternativos.
- Evaluar las LDA/CDA alternativas a partir de los supuestos de planificación.
- Seleccionar una LDA/CDA.

Paso 4: Implementar el plan.

Paso 5: Evaluar / Supervisar el cumplimiento del plan.

El Proceso de Toma de Decisiones (PTD), el cual utilizamos en la planificación militar, no es sino un método de solución de problemas. En este caso, es un proceso analítico desarrollado, con la finalidad de asistir al Comandante en la solución de un problema de naturaleza militar, para asistirlo al desarrollo de apreciaciones, planes y órdenes, a partir de los cuales, conducir las operaciones. Se caracteriza por ser detallado, planificado y secuencial, dando por resultado la mayor integración, coordinación y sincronización de los medios propios para cumplir con una operación. (Comando General del Ejército, 2005)

1 En la República Oriental del Uruguay (ROU), en general, en el ámbito civil se maneja el término "curso de acción" y en el ámbito militar, "línea de acción"

2.2. El Procedimiento de Toma de Decisiones

Este PTD, dependiendo de los niveles, puede ser más o menos complejo, pero en todos los casos busca organizar el pensamiento de los Comandantes y de los Estados Mayores en todos los niveles, llevando a una decisión. Así dentro de los PTD existen procedimientos complejos y de naturaleza colectiva como lo es el Proceso de Planificación Militar (PPM), propio de organizaciones que disponen de Estados Mayores, los cuales a través del mismo producen un plan o una orden para cumplir con la misión[2]. Pero también existen procesos simples y dinámicos, como el Proceso de Comando de Tropas (PCT), para ser utilizado por los Comandantes de pequeñas unidades que no disponen de Estados Mayores, pero que deben tomar decisiones para desarrollar un plan y emitir una orden de operaciones (Lauriani, 2014). Por ello, es posible expresar que el PTD, sin perjuicio del nivel considerado, es un proceso de planificación.

El PPM utilizado en el Ejército Nacional (el cual genéricamente en nuestros reglamentos se denomina PTD) consta de siete pasos o etapas secuenciales, obteniéndose en cada etapa productos específicos que serán utilizados en las etapas subsiguientes. Esa interdependencia entre los productos supone que los errores producidos al inicio terminarán por impactar negativamente en el producto final.

Paso 1: Recepción de la Misión

Emisión de la Orden Preparatoria 1 con información general sobre la operación futura.

Paso 2: Estudio de Misión

a. En este paso son aprobados:
   - Misión Reformulada.
   - Intención del Comandante (inicial).

2 Como señala Gloffka et al. (2014), es un proceso grupal, de naturaleza cíclica, en el que el Comandante juega un rol protagónico, debiendo "decidir". El PPM no es caprichoso y fue diseñado para ambientes dominados por la ambigüedad, y
"…se basa en la teoría de decisiones racionales, el que constituye un proceso reiterativo que pasa por definir el problema, reunir la información pertinente, desarrollar diferentes alternativas y seleccionar la más adecuada. Sin embargo, la toma de decisiones en situaciones de conflicto o crisis comprende una gran
certeza: la incertidumbre en que se desarrolla" (Gloffka et al, 2014, Pag. 121).

- Concepto del Comandante para la operación.
- Requerimientos de Inteligencia.

b. Es emitida la Orden Preparatoria 2 con información específica sobre la operación futura.

Paso 3: Desarrollo de las LDA

a. Cada LDA debe cumplir con los criterios de:
b. Suficiencia: Debe permitir cumplir con la misión y con el Concepto del Comandante.
c. Factibilidad: La organización debe estar capacitada para cumplir con la misión en espacio, medios y tiempo.
d. Aceptabilidad: De naturaleza subjetiva, supone una ecuación costo-beneficio lógica.
e. Diferenciación: Debe ser sustancialmente diferente de las demás para darle alternativas de elección válidas al Comandante.
f. Integridad: Debe ser integral abarcando desde la situación presente al estado final deseado.

Paso 4: Análisis de cada LDA

En este paso de determinan las ventajas y desventajas de cada LDA, a través del Juego de Guerra con cada una de ellas.

Paso 5: Comparación de cada LDA

En este paso se determina, a partir de una Matriz de Decisión que refleja los resultados del Juego de Guerra, qué LDA cumple mejor con la misión.

Paso 6: Decisión.

En este paso:

- El Estado Mayor (EM) recomienda al Comandante la LDA elegida.
- El Comandante podrá aceptar, rechazar, modificar la LDA recomendada o seleccionar otra de las LDA estudiadas.

- El Comandante ajusta su Intención y los Requerimientos de Inteligencia para la LDA elegida.
- El EM emite su Orden Preparatoria 3 con la información definitiva.

Paso 7: Producción de Planes y Ordenes.

A partir de la LDA seleccionada se completa el Plan y se preparan las órdenes a ser emitidas. (Comando General del Ejército, 2005)

Si bien este es el proceso de planificación, empleado en el Ejército Nacional, la lógica que opera el mismo es, en mayor o menor medida, similar a la que se utiliza en otros ejércitos de la región y del mundo. Esto facilita la interacción con Oficiales de otros Estados cuando se participa en ejercicios o en misiones de paz de Organización de las Naciones Unidas (ONU).

A lo largo del proceso de planificación, dentro los distintos niveles de comando de cualquier organización, el PPM y el PCT interactúan, siendo posible conducir esos procesos tanto

> "…de manera "analítica" o "intuitiva", en el primer caso con un importante empleo del "método" (PPM o PCT) y en el segundo, sin perder de vista el método que permitió lograr una adecuada comprensión situacional, el comandante basa sus resoluciones mayormente en su juicio, experiencia, educación, inteligencia, osadía, opinión y carácter. En tal sentido, es relevante aclarar que no existe divorcio entre la toma de decisiones analítica e intuitiva, la una permite la otra…" (Lauriani, 2014, Pag. 195)

La teoría expresa, que cualquier PTD, sea éste un PPM o un PCT, supone llevar adelante una planificación, entendida ésta como aquel proceso en el cual se determinan objetivos para la organización y se seleccionan las posibles LDA / CDA para alcanzarlos. El principal propósito de esta planificación es siempre minimizar las incertezas, mediante la reducción de los riesgos asociados a las diferentes LDA/ CDA. La planificación debe proyectarse en el futuro, en un esfuerzo por determinar las posibles consecuencias de cada una de las LDA/CDA. Anticipándose a los eventos futuros posibles y probables, y a sus consecuencias, es posible desarrollar LDA/CDA lógicas. En resumen, puede decirse que un PTD no es sino un método para la solución de un problema, en este caso, de un problema operacional.

Esta planificación es necesaria, tanto en tiempo de paz como en la guerra, siendo vital para asegurar la preparación del personal y el equipo para poder cumplir con la multiplicidad de tareas que demanda alcanzar los objetivos asignados. Es posible mencionar al menos cuatro razones que marcan la importancia de la planificación:

- Ayudar al éxito de la organización.
- Brindar dirección y sentido de propósito.
- Ayudar a los líderes y a las organizaciones a enfrentar las incertezas del futuro y los cambios.
- Ayudar a los líderes a organizar y supervisar al personal bajo sus órdenes.

Aquellas organizaciones que ponen énfasis en los procesos de planificación, generalmente alcanzan sus objetivos de forma más fluida y eficiente que aquellas que no lo hacen. El planificar adecuadamente permite determinar amenazas y oportunidades: las amenazas pueden entonces ser neutralizadas, en tanto que las oportunidades son aprovechadas.

Carecer de planes supone para cualquier organización tener que adoptar una actitud reactiva; es decir, más que accionar, se reacciona a las acciones de él o los adversarios. El planificar en tiempo y forma permite adelantarse a los eventos, o al menos evitar ser sorprendido, y brinda a los miembros de esa organización una dirección y propósito. No debe ser pasado por alto el hecho de que las personas que conocen qué se espera de ellos, hallan mayor satisfacción en el desempeño de sus tareas, creando un clima organizacional positivo: cuanto mayor sea el involucramiento de los miembros en la planificación de la organización, mayor será su grado de compromiso y las chances de éxito.

Finalmente, en el actual mundo globalizado y dinámico no existen las certezas. Las organizaciones y los líderes deben aprender a desarrollar tolerancia a los cambios, proceso que se ve facilitado a partir de una buena planificación. Sin planificación, la identificación de los problemas y la toma de decisiones tienen un valor limitado; el PTD es una herramienta para la planificación, no constituyendo un fin en sí mismo. Por el contrario ha sido diseñado para ser aplicado en un contexto de tiempo de paz y de guerra, para desarrollar LDA/CDA, y así responder a problemas de diferente naturaleza, dentro de una dinámica cíclica que a partir de los años 70 del siglo XX, ha sido estudiada y discutida, se le ha denominado Ciclo de Boyd o Ciclo OODA.

2.3. El Ciclo de Boyd y la guerra de mando y control.

2.3.1. El Ciclo de Boyd.

El ciclo originalmente fue desarrollado a partir las actividades de los pilotos durante un combate aéreo. En él se señalan cuatro actividades básicas de naturaleza cíclica:

- El piloto **Observa** (*Observation*, en idioma inglés).
- Al ver al jet enemigo, **Orienta** (*Orientation***)** su aparato.
- **Decide** (Decision) cómo va a actuar.
- **Actúa** (*Action*).

Este ciclo recibió el nombre de "Ciclo de Boyd"[3] o "Ciclo OODA" (a partir de las primeras letras de cada una de las actividades) (Figura 1). En él se determinó, que aquel piloto que lograse un ciclo más corto que el de su oponente, haría que el ciclo de éste fuese inútil o impreciso. Esto que aplicó a los aviones y al combate aéreo, con posterioridad fue aplicado al combate terrestre, debiendo considerar que mientras que en un avión "observar" y "orientar" son acciones que se realizan en segundos, en el caso de fuerzas terrestres de tamaños variables, las mismas son permanentes e insumen mayor tiempo. Debido a ello es que en algunos ámbitos se prefiere hablar de "Ciclo REDE" como una adaptación del "Ciclo de Boyd":

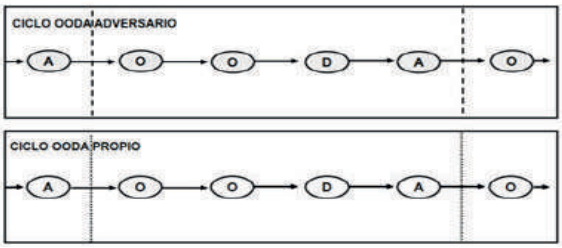
- El líder **Recibe** la misión
- La **Entiende**
- La **Disemina**
- La **Ejecuta** (Ejército de Tierra, 2000).

3 El nombre de "Ciclo de Boyd" (también conocido como "OODA Loop") proviene del nombre de John Boyd, un coronel de la Fuerza Aérea de los EEUU, que desarrolló una teoría sobre la parálisis estratégica del enemigo, que fue recogida en la doctrina de varios de los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), siendo aplicada en lo que modernamente se ha dado en llamar "guerra de mando y control". La teoría de Boyd surgió a partir del estudio de los combates aéreos entre los aviones Sabre F-86 norteamericanos y los MIG-15 norcoreanos durante la Guerra de Corea. Los MIG-15 eran tecnológicamente superiores en muchos aspectos a los F-86, sin embargo, éstos tenían una mayor maniobrabilidad, permitiendo a sus pilotos pasar de una maniobra a otra más rápidamente. De este modo cuando el MIG-15 reaccionaba a la maniobra inicial del F-86, éste gracias a su superior maniobrabilidad, generaba una nueva situación para la cual la maniobra del MIG-17 era inapropiada (Prats, 2001)

En virtud de la naturaleza de cada una de estas acciones, es posible señalar que el Ciclo OODA constituye en sí mismo un PTD.

Figura 1

Ciclo OODA propio y Ciclo OODA del adversario



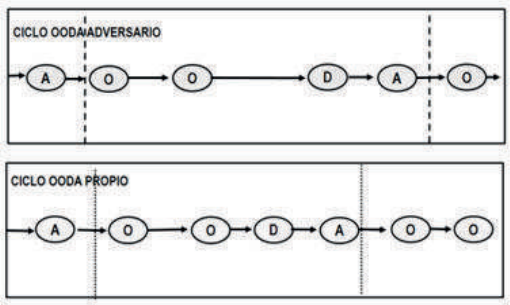
Fuente: Elaboración Propia.

Los estudios de Boyd sostienen que, el éxito o el fracaso en un conflicto están dados por la rapidez con la que ambos bandos logran moverse a lo largo de sus respectivos ciclos. Cuando uno de los bandos logra moverse más rápido que su oponente, termina por introducirse en el ciclo de éste, haciendo que sus reacciones sean inapropiadas respecto de lo que está sucediendo sobre el terreno (Figura 2). Por ello, el camino a la victoria pasa por introducirse en el ciclo OODA del adversario, acortando paulatinamente el ciclo propio y alargando el de aquel. (Van Creveld et al, 1994)

Cuando esta situación se prolonga en el tiempo, el bando más lento termina por ser desbordado tanto en el plano material como en el psicológico por su oponente más veloz. Esto ocurre cuando uno de los bandos logra completar su ciclo OODA entre dos acciones del ciclo OODA del adversario y la situación se mantiene en el tiempo (Figura 3).

Figura 2

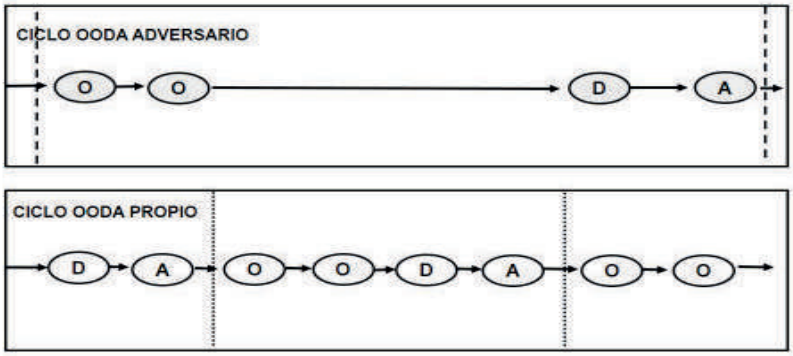
Acortamiento del Ciclo OODA propio



Fuente: Elaboración Propia.

Figura 3

Ciclo OODA propio entre dos acciones del Ciclo OODA adversario



Fuente: Elaboración Propia

Esta situación de prolongarse en el tiempo, lleva a lo que se conoce como **parálisis estratégica**: el enemigo ha sido desbordado física y psicológicamente y su **Sistema de Mando y Control (SMC)** genera planes y órdenes que han sido superadas por los hechos sobre el terreno.

2.3.2. Sistemas de Mando y Control, niebla y fricción.

2.3.2.1. Sistemas de Mando y Control.

A esta altura del artículo deberíamos preguntarnos ¿Y qué es un SMC? Un SMC son "instalaciones, equipos, comunicaciones, procedimientos, y personal esenciales para que un Comandante pueda planificar, dirigir y controlar las operaciones de las fuerzas propias y en refuerzo, para cumplir con la misión asignada" (Department of Defense, 2016, pag 40). Un SMC funciona a partir de la interacción de cuatro acciones básicas: comando, control, sincronización y liderazgo.

- Comando. Es aquella autoridad que un Comandante ejerce legalmente sobre sus subalternos en virtud del grado o cargo que desempeña.
- Control. Comprende el conjunto de actividades que permiten evaluar el desarrollo de una acción dentro de las directivas recibidas del escalón superior, así como sus resultados, permitiendo reencauzar la dirección y la planificación.
- Sincronización. Consiste en lograr que dos o más acciones se produzcan en un momento o en una secuencia predeterminada.

- Liderazgo. Para muchos expertos, es la actividad crítica de un SMC. Es la forma directa o indirecta a través de la cual un Comandante da propósito, dirección y motivación a sus subalternos (Vila, 1997).

Un SMC desarrolla en forma cíclica cuatro tareas básicas: recoge información del entorno (es decir, Observa); la procesa de una determinada manera (se Orienta); apoya la toma de decisiones (Decide); y finalmente, la ejecuta (Actúa). Finalizado un ciclo, automáticamente comienza otro, y así sucesivamente. Es decir que un SMC replica el ciclo OODA. Como señala Prats, la Guerra de Mando y Control (GMC) "tiene por blanco todas y cada una de estas cuatro tareas. […] el objeto de la guerra de mando y control es romper, modificar o interferir el ciclo de decisión del enemigo, es decir su "OODA loop" (Prats, 2001, pag 34).

En el caso de la ROU, ¿cómo logramos aumentar la velocidad de nuestro ciclo OODA y disminuir la del adversario? La rapidez con la que una fuerza se mueve sobre su ciclo OODA no es caprichosa. Ella es función, entre otros aspectos, de la adopción de un adecuado modelo de Seguridad y Defensa, el cual, no necesariamente tiene porqué ser una copia de modelos extranjeros no aplicables a nuestra realidad, y particularmente de:

- Una doctrina operativa de naturaleza población-céntrica, realista y diseñada a partir de un análisis desapasionado y objetivo de las capacidades propias y la de los posibles agresores, a partir de los Fundamentos y Elementos del Poder Militar[4].
- Una doctrina de liderazgo que sea funcional a la doctrina operativa arriba señalada y diseñada a partir de los posibles escenarios en los cuales se deberá operar.

Como señala Magnelli (1993), como consecuencia que

> "la guerra tiene como componentes al peligro, el esfuerzo físico, la incertidumbre y el azar, Clausewitz hace comprender sin dificultad, la ne-

4 El Manual de Estrategia del Centro de Altos Estudios Nacionales establece Fundamentos y Elementos del Factor Militar. Dentro de los Fundamentos se señalan los Recursos Humanos, el Territorio, y las Instituciones Militares. Por su parte, los Elementos del Factor Militar están constituidos por la Doctrina Militar, la Estructura Militar, la Capacidad de Comando y Control, la integración de las Fuerzas Armadas, la Instrucción, el Adiestramiento y el Apresto, la Moral Militar, la Capacidad Logística, la Capacidad de Movilización, el Servicio Militar, y la Capacidad Científico-Tecnológica del país (Centro de Altos Estudios Nacionales, 2013). Estos Fundamentos y Elementos del Factor Militar cuando son contrastados con las amenazas a neutralizar, son los que proporcionan los lineamientos orientadores a partir de los cuales diseñar un Sistema de Defensa Nacional, sustentable y creible.

cesidad de que el liderazgo militar de un comandante o jefe cuente con gran fuerza moral y física para moverse en ese ámbito desconcertante con alguna garantía de seguridad y éxito" (Pag. 49).

En este sentido la fricción – en el sentido que le da Clausewitz – opera como un catalizador, pudiendo acelerar o retardar los procesos. Si reduzco al mínimo mi fricción puedo acelerar mi ciclo OODA, en tanto, que si puedo acelerar la fricción del adversario, alargo su ciclo.

- Reduzco mi fricción y acelero mi ciclo OODA, cuando logro reaccionar en todos los niveles de la organización de forma más rápida que el adversario. Y esto no se decreta, sino que se obtiene gradualmente a lo largo del tiempo a través de un proceso de formación de líderes que fomente la iniciativa responsable en todos los niveles de la cadena de comando, y particularmente, en los escalones más bajos que son los que están en contacto con el adversario y pueden aprovechar las oportunidades que brinda el campo de batalla. La clave es el liderazgo del Comandante y la iniciativa de los cuadros subalternos.
- A su vez incremento la fricción y enlentezco el ciclo OODA del adversario, cuando logro atacar en forma simultánea o secuencial las cuatro acciones de su ciclo OODA. Esta serie de ataques, para lograr el efecto deseado, deberá realizarse por sorpresa, coordinada en el tiempo y el espacio, y de diferentes maneras, buscando generar incertidumbre y desbordando la capacidad de su SMC para resolver adecuadamente los problemas planteados, hasta hacerlo colapsar. Cuando el incremento de la fricción anula o limita la capacidad de reaccionar, se afecta la moral y la voluntad de lucha del adversario, maximizando los efectos sobre los objetivos físicos y materiales.

2.3.2.2. Niebla y Fricción

Porque ningún plan resiste el primer disparo del adversario, es necesaria una filosofía que asuma que una vez que se inician los combates, la ambigüedad se instala y la cadena de mando se resiente y ni el superior sabe con exactitud lo que hacen sus subalternos, ni éstos podrán informarle a aquel en tiempo y forma sus respectivas situaciones (Martínez, 1996). El éxito en la batalla siempre es de aquel bando que mejor puede sobrellevar la ambigüedad del campo de batalla.

> "Por su propia naturaleza, y a pesar de los avances tecnológicos, el campo de batalla seguirá siendo un lugar caótico. Es simplemente poco realista esperar orden en una actividad en la cual el principal aspecto es que dos oponentes armados se destruyan mutuamente". (Newell, 1987, Pag. 20)

La niebla y la fricción son dos viejos conceptos omnipresentes en los conflictos armados y que afectan de diferentes formas los ciclos OODA, los procesos de planificación y los SMC de ambos bandos.

En el Capítulo VI del Libro I de "De la Guerra", Clausewitz (2002) manifiesta que "gran parte de la información que se obtiene en la guerra resulta contradictoria, otra parte más grande es falsa, y la parte mayor es, con mucho, un tanto dudosa" (Pag 48). La **"niebla de la guerra"** de Clausewitz se relaciona con la incertidumbre, y refiere a la dificultad en determinar cuáles son las intenciones del adversario, hasta que éste dio inicio a la acción. Riquelme (2012) expresa que "dicha incertidumbre conlleva un desconocimiento parcial o total de alguna materia relacionada a un problema e implica el temor a equivocarse en la búsqueda de su solución" (Pag 84). Esto se relaciona con la duda acerca de cómo va a actuar nuestro adversario y esta es directamente proporcional al tamaño de la organización: cuanto más grande, mayores serán las incertezas, y viceversa. La niebla o incertidumbre puede provenir de tres fuentes: de la organización propia, de la organización del adversario y del medio ambiente humano y geográfico.

> "Enfrentar a un enemigo viviente, hecho de carne y hueso y en posesión de una voluntad hasta cierto punto libre e impredecible, es lo que introduce una carga adicional de incertidumbre en nuestros cálculos. […] Como Moltke una vez lo dijo, de los tres cursos de acción que un enemigo puede tomar, normalmente seleccionará el cuarto". (Van Creveld, 2007, Pag. 155)

Una manera de mitigar los efectos de la incerteza es una buena inteligencia, pero en la guerra nunca se sabe todo sobre el adversario, y reunir toda la información que permita armar el gran cuadro lleva mucho tiempo. Un tiempo que generalmente no disponemos. No se debe olvidar que nunca tendremos toda la información necesaria, lo que supone planificar en la niebla, conduciendo un PTD con carencias de inteligencia más o menos importantes. Al decir de Clausewitz (2002), esa "…dificultad de ver las cosas de manera correcta, que es una de las mayores fuentes de fricción en la guerra, hace que las cosas parezcan completamente distintas de lo que se esperaba" (Pag 49). Esta niebla de la guerra contribuye a generar fricción.

La **fricción** se refiere, a un concepto desarrollado por Karl von Clausewitz a partir de la mecánica; lo relaciona con la resistencia o fricción que existe en la "guerra real" para llevar a la práctica lo planificado (Van Creveld, 2007). El pensador prusiano sostiene. que si bien la guerra es una actividad muy simple, toda tarea en ella resulta compleja; la fricción marca la diferencia entre la "guerra real" y la "guerra de papel". Paret (1976) expresó, que las diferencias de la guerra real con la teoría están dada por cuatro factores: los intensos esfuerzos físicos y mentales a que están sometidos todos los participantes; el peligro mortal constante; la incertidumbre permanente; y el papel que juega la suerte (o el azar) en todos los procesos. Calvo (2014) sostiene, que la fricción proviene del azar; la dificultad de gestionar organizaciones complejas en situaciones de gran riesgo; la posibilidad del error por parte de personas sujetas al miedo y al estrés; el terreno y las condiciones meteorológicas; y la oposición del enemigo, el que en su afán de lograr imponer su voluntad, buscará sorprendernos recurriendo al engaño. La suma de todas estas características determina que, sin perjuicio de la mayor o menor modernidad de una fuerza militar, la fricción reduzca la eficiencia de la misma, haciendo imposible aplicar un método de planificación que sea totalmente científico a las operaciones militares. Watts (2004) sostiene que la fricción trasciende las épocas, y que los problemas experimentados por las fuerzas norteamericanas en la operación Desert Storm (1990-1991) no fueron muy diferentes de los sufridos en la Segunda Guerra Mundial por la Wehrmacht durante la ofensiva de Mayo de 1940 en Francia y Holanda. A comienzos del siglo XIX, Clausewitz, antes de la publicación de "De la Guerra", en base a su experiencia en las guerras napoleónicas, marcó ocho fuentes de fricción que a su criterio complejizaban el combate:

- Insuficiente conocimiento del adversario.
- Rumores.
- Falta de certeza sobre la fortaleza y posición relativa propia respecto del adversario.
- Tendencia a magnificar las dificultades propias y a minimizar las del oponente.
- Diferencias entre las expectativas propias y la realidad.
- Diferencias entre la fortaleza real propia y la supuesta.
- Dificultades para el reaprovisionamiento de la fuerza.
- Tendencia a apartarse o cambiar planes bien concebidos, ante las imágenes y percepciones de la batalla (Watts, 2004).

Watts (2004) sostiene que con posterioridad, en "De la Guerra", Clausewitz identificará cuatro fuentes potenciales de "fricción general" o "fricción en el sentido amplio": el peligro, el agotamiento, la información incierta y contradictoria, y la suerte.

- El peligro. Lo relaciona con la posibilidad de muerte o mutilación en combate. Este opera como una cortina que impide pensar claramente y actuar efectivamente.
- El agotamiento físico y mental del combate. Lleva a degradar la capacidad de pensar y actuar eficientemente, siendo particularmente afectados aquellos que desarrollan tareas de planificación.
- La información incierta, contradictoria, e incompleta a partir de la cual se deben tomar decisiones.
- El papel de la suerte (buena o mala) entendida como la infinita serie de accidentes imposibles de prever, al igual que sus consecuencias.

Paret, luego de analizar a Clausewitz, gusta marcar una quinta fuente potencial de "fricción general": es la que él denomina "fricción en el sentido estrecho"[5]. La misma comprende la resistencia interna a la acción organizada, surgida a partir de la interacción compleja de muchos hombres y máquinas. (Watts, 2004)

En "De la Guerra", Clausewitz (2002), señaló en referencia a la fricción, que

> ''es la única concepción, que de un modo bastante general, corresponde a lo que distingue la guerra real de la guerra sobre el papel. La máquina militar, el ejército y todo lo que le corresponde, es en el fondo muy simple, y por esa razón parece fácil de manejar. Pero hay que tener presente, que ninguna parte de esa máquina se compone de una sola pieza, sino que está compuesta de múltiples individuos, cada uno de los cuales mantiene su propia fricción hacia todas las direcciones" (Pag 50)

Volviendo a un ejemplo de la mecánica, cuanto más numerosos son los componentes de una máquina, más probable es que alguno de ellos se rompa y afecte al resto, creando fricción.

> "Cuanto mayor sea el grado de coordinación necesario para lograr la eficiencia, más perfectamente deberá ensamblar una pieza con las otras y mayor será el peligro de que una falla de cualquiera de ellas conduzca a una falla de todo el resto." (Van Creveld, 2007, Pag. 152)

5 Las otras cuatro fuentes, corresponden a lo que Paret denominó "fricción general".

En estas circunstancias, un Comandante enérgico y respetado puede llevar sus fuerzas adelante a pesar de la fricción, sin embargo el desgaste es muy grande y en algún momento la organización deja de funcionar. La fricción dificulta la planificación detallada e impide la formulación de reglas o principios que aseguren el éxito, obligando a procesos de planificación que suponen asumir riesgos y el empleo de grandes dosis de iniciativa, responsabilidad e intuición (Calvo, 2014). Un factor que colabora en mitigar los efectos de la fricción es la experiencia de los cuadros de mando. Un ejemplo de esto, puede ser el liderazgo del mariscal Erwin Rommel en África cuando comandó al Afrika Korps, enfrentando fuerzas abrumadoramente superiores.

Gloffka et al (2014) indica, que la incertidumbre y la fricción caracterizan las operaciones militares, ante lo cual los decisores debieron adoptar

> "la racionalidad limitada, un modo de pensamiento racional que toma en consideración tres aspectos prácticamente imposibles de eliminar: que la información siempre es imperfecta; que resulta imposible o impracticable visualizar todas las soluciones posibles; y que no se cuenta con la capacidad suficiente para analizar exhaustivamente todas estas posibles soluciones." (Pag. 121)

El mando y el control compiten con la niebla y la fricción de la guerra. Para ser efectivo, un SMC debe poder mantener la niebla y la fricción en niveles tolerables, pues la experiencia demuestra que los modernos sistemas de comunicaciones pueden mitigar sus efectos, pero nunca podrán eliminarlos por completo (Newell, 1987). Un PPM o un PCT conducidos en un entorno de mando descentralizado contribuyen, si no a eliminar la niebla y la fricción de la guerra, al menos a mitigar algunos de los efectos más perjudiciales.

Un ejemplo de lo anterior, lo constituyó la Wehrmacht en la Segunda Guerra Mundial. El ejército alemán en la Segunda Guerra Mundial, puso a punto una metodología de comando denominada Aufragstaktik, consecuencia directa del pensamiento que implantó Moltke en el Estado Mayor de Prusia a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Este método no era otro que lo que hoy denominamos mando descentralizado, que obligaba a tomar decisiones en los primeros escalones de comando, a partir de la Intención del Comandante superior. En este contexto, la Intención del Comandante era el marco de referencia básico necesario para que el subalterno aplicase su iniciativa en el cumplimiento de la misión. (Magnelli, 1993)

La Aufragstaktik fue uno de los principales componentes que permitió a la Wehrmacht desarrollar su Blitzkrieg, concepto que, recogido por los vencedores

de la Segunda Guerra Mundial, habría de pasar a nuestros días bajo el nombre de "guerra de maniobra" o "guerra de tercera generación". La Blitzkrieg suponía "maniobrar más rápido que el adversario, más profundamente en su retaguardia, obtener la superioridad local y enfrentar fuerza contra debilidad. Su objetivo era anular su planificación, destruir su movilidad, fijarlo al terreno y destruirlo en detalle." (Segura, 2012, Pag 68). Es decir, que operativamente a través de la Blitzkrieg, y utilizando la Aufragstaktik como su filosofía de comando, los Comandantes de la Wehrmacht lograron acortar sus ciclos OODA, logrando meterse dentro de los ciclos OODA de sus adversarios, arrebatándoles la iniciativa y haciendo irrelevantes e inconducentes sus respuestas operativas.

2.3.2.3. La guerra de maniobra

Puede ser entendida como una respuesta lógica e innovadora a la fricción e incertidumbre del campo de batalla moderno. La Blitzkrieg alemana de los primeros años de la Segunda Guerra Mundial, las operaciones de las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) en la Guerra de los Seis Días (1967) y en la Guerra del Yom Kippur (1973), las operaciones Desert Storm (o Primera Guerra del Golfo, 1990-1991) e Iraqui Freedom (o Segunda Guerra del Golfo, 2003-2011) en la primera fase de esta hasta la toma de Bagdad, pueden ser vistas como ejemplos de guerra de maniobra. Van Creveld et al (1994) señala seis elementos básicos para poner en práctica la guerra de maniobra: el tempo, el concepto de Schwerpunkt, la sorpresa, el concepto de armas combinadas, la flexibilidad, y el comando descentralizado.

- Tempo. No es sinónimo de velocidad; por el contrario no es otra cosa que el Ciclo OODA, con sus actividades de observar, orientarse, decidir y actuar. El objetivo es "quedar dentro del ciclo, pasando de un modo de acción a otro antes que el otro bando pueda reaccionar. A medida que esto pasa, el oponente progresivamente pierde coherencia en sus acciones" (Pag 3). La idea subyacente es, nosotros movernos más rápido de lo que el adversario puede reaccionar y reaccionar más rápido de lo que el otro puede moverse.
- Concepto de Schwerpunkt. Este elemento se relaciona con aplicar fuerza en el centro de gravedad del adversario: "golpear al enemigo en el lugar y momento indicado, con el máximo de fuerza" (Van Creveld et al, 1994, Pag. 4). No supone atacar al enemigo ni donde es más fuerte ni donde es más débil, sino en un punto vital y vulnerable de su dispositivo, lo cual

afectará sustancialmente el desarrollo posterior de sus operaciones y su capacidad de reaccionar.

- Sorpresa. Se halla íntimamente relacionado con el Schwerpunkt – centro de gravedad: "asumiendo que el enemigo es tan inteligente como nosotros, debemos esperar que intente proteger sus centros de gravedad con todas las fuerzas disponibles. Esto nos lleva al tercer elemento principal de la guerra de maniobra – sorpresa" (Van Creveld et al, 1994, Pag. 4). Consiste en actuar de una forma, en un momento y en un lugar que el adversario no espera, permitiendo alterar a nuestro favor una correlación de fuerzas desfavorable. La única forma de lograr sorpresa es a través del engaño[6]. Cuando se logra la sorpresa es posible lograr resultados superiores a los medios empeñados, permitiendo compensar eventuales ventajas del adversario. La sorpresa se manifiesta "por la originalidad, audacia en las acciones, sigilo, engaño, innovación tecnológica y, sobretodo, por la velocidad de ejecución de las acciones y el ocultamiento" (Ministerio da Defesa, 2007, Pag 210).
- Concepto de armas combinadas. Esto supone agrupar fuerzas con capacidades diferentes bajo un mismo comando, de forma de potenciar las fortalezas de cada fuerza y minimizar sus debilidades, exponiendo las vulnerabilidades de la fuerza adversaria.
- Flexibilidad. Es la capacidad de una fuerza para adaptarse a las diferentes situaciones que puede enfrentar en el cumplimiento de la misión recibida. Se halla íntimamente relacionada con el tempo, el concepto de armas combinadas y la sorpresa. Para ser flexible una organización debe ser auto-contenida, no ser demasiado especializada ni estandarizada y permitir una cierta redundancia (como forma de poder asumir pérdidas sin perder capacidades), siendo el entrenamiento la principal característica para lograr la flexibilidad (Van Creveld, et al, 1994).
- Comando descentralizado. Este elemento es el que alienta y permite la flexibilidad. Debido a la rapidez y fluidez de las operaciones, la fricción y la incertidumbre, el volumen y complejidad de las organizaciones, la voluntad contrapuesta del adversario y el azar, no existe el SMC que asegure la perfecta sincronización de todos los elementos involucrados en

6 Sun Tzu expresa en el Capítulo I del "El Arte de la Guerra" que "…El arte de la guerra se basa en el engaño. Por lo tanto, cuando es capaz de atacar, ha de aparentar incapacidad; cuando las tropas se mueven, aparentar inactividad. Si está cerca del enemigo, ha de hacerle creer que está lejos; si está lejos, aparentar que se está cerca."

> una maniobra por más sencilla que esta sea. La única forma de escapar a este designio es mediante una adecuada distribución de responsabilidades en todos los escalones de comando. La iniciativa en los escalones más bajos es fundamental y "se les debe asegurar el derecho y los medios para emplear su propia iniciativa, adaptándose a la situación, y aprovechando el momento oportuno. En la guerra de maniobra, las unidades y los comandantes que simplemente siguen ordenes no tienen utilidad" (Van Creveld et al, 1994, Pag. 7). Por ello, la necesidad de incluir en la planificación el propósito de cada operación y la manera en que la misma encaja en los planes de los escalones superiores, proporciona un marco para que los subalternos hagan uso de su iniciativa, sin que eso suponga caer en una "anarquía operacional"

•

2.3.3. El mando descentralizado

Helmuth Von Moltke "El Viejo", revolucionó el arte militar con su concepto de Aufragstaktik. Este concepto entendido como "mando tipo misión", es el opuesto al concepto de Befehlstaktik, entendido como "mando detallado" (Segura, 2012). Así se produjo la asociación entre Befehlstaktik y mando detallado o mando centralizado, y Aufragstaktik y mando orientado en la misión o mando descentralizado.

> El *Auftragstaktik* alentó a los comandantes a ser flexibles y reaccionar inmediatamente a los cambios en la situación tal como se desarrollaron, donde se delega la autoridad para la toma de decisiones en los comandantes subordinados, bajo el contexto de la intención del comandante superior. (Segura, 2012, Pag 65)

Con posterioridad, el concepto de Motke fue tomado en la década de los años 30 del siglo XX por los británicos J. F.C. Fuller y Basil Liddell Hart. A partir de las experiencias de la Primera Guerra Mundial (1914 – 1918), los británicos buscaron modernizar su doctrina militar terrestre, diseñando un empleo de medios blindados que buscaba golpear decisivamente los escalones de retaguardia del adversario para lograr, más que la destrucción de sus medios de combate, la parálisis estratégica de este. Si bien, ambos compartían el empleo profundo y en masa de los blindados en combate,

> Liddell Hart se concentró más en la búsqueda de una teoría que lograra vencer al oponente, idealmente sin la necesidad de llegar a la batalla, tratando de seguir el pensamiento de Sun-Tzu que señala "rendir al ene-

> migo sin combatir es la excelencia suprema". En tal sentido, su trabajo se completa con la "estrategia de aproximación indirecta", donde enfatiza el efecto en el plano psicológico para quebrantar la voluntad de lucha más que la parálisis planteada por Fuller, donde lo principal es la aniquilación. (Segura, 2012, Pag 67)

El Comandante en primera línea necesita más flexibilidad que nadie, pues es quién desde el primer escalón puede aprovechar oportunidades que no fueron previstas. Fastabend (1987) lo explica muy didácticamente cuando señala que el Comandante de una unidad de maniobra "no puede depender de la dirección constante, sino que debe combatir independientemente aun cuando no pueda comunicarse fuera de su zona o sector" (Pag 67). Cuando los mandos conocen y comprenden cabalmente la Intención del Comandante dos niveles por encima, el Concepto de la Operación del superior inmediato, y las misiones de las unidades a los flancos y retaguardia, se hallan en condiciones óptimas de conducir sus operaciones, anticipándose a los eventos, aprovechando oportunidades del campo de batalla y cumplir con la misión asignada sin recibir nuevas órdenes.

La base del mando descentralizado, consiste en decirle a los subalternos qué se debe lograr y porqué debe hacerlo, omitiendo decirles el cómo. Esto constituye lo que se denomina la Intención del Comandante[7]. El conocer la intención permite que a medida que la situación cambia, los subalternos puedan hacer lo que crean necesario para cumplir el "qué" y el "porqué" de la misión asignada. De esta manera

7 La Intención del Comandante es una expresión clara y concisa del propósito de una operación dos niveles por encima del escalón considerado y el efecto militar final deseado. Con ella se busca apoyar la acción de comando, proporcionar foco al estado mayor, y ayudar a los Comandantes subalternos para actuar de forma de alcanzar los resultados esperados por el Comandante, aún en ausencia de órdenes (Department of Defense, 2016). Fastabend (1987) sostiene que "la Intención del Comandante se remite a la necesidad de un marco de sincronización que enfoque la iniciativa de combate en apoyar al Comandante" (Pag 60). Ella es el enunciado de su estrategia y también la medida de lo que él considera "éxito". No debe confundirse con el enunciado de la misión ni con el concepto de la operación, por más que estos elementos se hallen directamente vinculados con la Intención del Comandante (Filiberti, 1987). Esta intención contiene el "porqué", complementando el enunciado de la misión y el concepto de la operación, brindando el marco adecuado para que los Comandantes subalternos ejerzan la iniciativa responsable. El enunciado de la misión explica el "quién", "qué", "cuando", "donde" y "porqué" (este último al nivel del escalón superior), en tanto que el concepto de la operación explica el "como", pero estas herramientas no resultan suficientes para lograr sincronizar los medios propios y los apoyos en un ambiente de incertidumbre y fricción. Por ello la Intención del Comandante dos niveles por encima del nivel propio (Fastabend, 1987).

…el subordinado se compromete a hacer que su acción sirva a la intención de su superior, lo que debe ser cumplido, y el superior se compromete a dar al subordinado gran libertad de acción en términos de cómo hacer realidad su intención. (Lind, 1999, Pag 32)

Magnelli (1993) señala que, intención del Comandante, la confianza entre pares, superiores y subalternos, la libertad de acción, la iniciativa en todos los niveles y subalternos deseosos de asumir responsabilidades, son las claves del mando descentralizado o mando orientado en la misión.

La iniciativa responsable se obtiene a través de la comprensión de la Intención del Comandante en todos los niveles de la organización involucrada, lo cual es llevado a los respectivos PPM y PCT. La Intención del Comandante es la garantía de que la iniciativa no se transforme en caos, al permitir que todos los esfuerzos vayan enfocados en el sentido visualizado por aquel. Esa intención, entendida como una visión compartida de lo que se quiere alcanzar,

> es lo que asegura la coherencia entre la estrategia, las operaciones y las diferentes acciones tácticas […] Sin una meta común y sin una visión compartida de las intenciones del Mando y de cuál debe ser la mejor forma de alcanzar su propósito, la libertad de acción de los subordinados corre peligro de convertirse en una dispersión del esfuerzo y en consecuencia, en un aumento de la fricción. (Prats, 2001, pag 38)

El mando descentralizado (o "mando tipo misión") permite desarrollar un PPM dentro de un Ciclo OODA más rápido que cuando se utilizan criterios de mando centralizado (o "mando de detalle"). Al respecto cabe señalar, que el primero permite un alto grado de autonomía y flexibilidad, en tanto que el segundo es de naturaleza más restrictiva. (Tercera Brigada Acorazada, 2016)

A este respecto, el reglamento MFRE 6-0 del Ejército de Colombia, establece seis principios básicos para la implementación eficaz de esta modalidad de mando:

- Desarrollo de equipos cohesionados a través de la confianza mutua.
- Desarrollo del entendimiento compartido.
- Brindar una clara Intención del Comandante.
- Ejercicio de la Iniciativa Disciplinada. Consiste en actuar ante la ausencia de órdenes o cuando las órdenes emitidas no se adecuan a la situación que se vive en el terreno.

- Empleo de órdenes tipo misión.
- Aceptación de riesgos prudentes. Se relaciona con el cálculo razonable y la aceptación meditada de riesgos. (Ejército de Colombia, 2017) (Tercera Brigada Acorazada, 2016)

2.4. El mando descentralizado en el Ejército Nacional de la ROU: ¿moda o necesidad?

Para responder a esta interrogante deberíamos considerar dos aspectos:

- Qué expresan las misiones y la doctrina de empleo del Ejército Nacional.
- Cuales han sido, y eventualmente pueden llegar a ser, los diferentes tipos de amenazas para la ROU[8].

2.4.1. Las misiones y la doctrina del Ejército Nacional.

El Decreto 129/016 Política de Militar de Defensa (PMD), la Doctrina de Empleo y el Concepto Estratégico de Empleo del Ejército Nacional consideran, en el marco del cumplimiento de la misión principal del componente terrestre, ante una agresión armada de un actor estatal, el desarrollo de operaciones convencionales y, en aquellas zonas del territorio nacional donde las fuerzas propias hayan sido sobrepasadas, el desarrollo de operaciones no convencionales, denominadas operaciones de resistencia nacional (ORN) (Poder Ejecutivo, 2016) (Comando General del Ejército, 2003a) (Comando General del Ejército, 2003b). Debido a esta eventualidad, el SMC adoptado por el Ejército Nacional debería ser lo suficientemente flexible como para poder operar con eficiencia en ambientes híbridos de combate regular e irregular, combinando acciones abiertas y encubiertas en diferentes tipos de terreno – inclusive en centros urbanos y en medio la población civil propia – contra fuerzas que razonablemente dispondrán de superioridad aérea y tecnológica. (Vila, 1997)

2.4.2. Las amenazas a la ROU.

Dentro de las eventuales amenazas armadas que actualmente considera la PDN, podemos considerar la actuación de otros países, la acción de grupos in-

8 El Decreto 105/014 – Política de Defensa Nacional (PDN), enumera una lista de "obstáculos", los cuales eventualmente pueden llegar a convertirse en amenazas.

surgentes/terroristas, y eventualmente organizaciones del crimen organizado, particularmente bandas criminales vinculadas al narcotráfico (BACRIM-N) (Poder Ejecutivo, 2014)

- Para el primero de los casos, que no supone sino la materialización de la misión principal de la fuerza, existen varios posibles escenarios: en un extremo se halla aquel escenario más favorable que supondría[9] contar con el apoyo de uno o varios países aliados y en el otro se halla el menos favorable, caracterizado por tener que enfrentar solos y sin apoyos la agresión. Por un tema de espacios, consideremos la peor posibilidad (en el entendido que si soy capaz de gestionarla, debería ser capaz de agenciar otras alternativas menos complejas), es decir, que la ROU deba defenderse por sí sola, sin el apoyo de terceros países y con una comunidad internacional indiferente o remisa en intervenir para poner fin al conflicto. En este caso, la geografía y la historia mandan, y debido a la asimetría de poder nacional con los eventuales agresores (razonablemente, los países vecinos o algún país con capacidad de proyección de fuerza a larga distancia a partir de una fuerza de tareas aeronaval organizada en torno a uno o varios portaviones) partiremos de una situación de debilidad relativa, por lo que la estrategia, tácticas, técnicas y procedimientos de la ROU deberán ser asimétricos si se desea tener alguna posibilidad de resistir. Y ante esta eventualidad, el mando descentralizado es una necesidad imperiosa para nuestras fuerzas, pues más que ganar (en el sentido que Clausewitz le otorga al término), se busca no perder (en el sentido que le asignaría Mao Tse Tung y Nguyen Vo Giap). Razonablemente (y por más que nos pese) en este caso, la norma pasa a ser el operar a partir de pequeñas unidades, semi-autónomas, comandadas por líderes agresivos, en un ambiente urbano y semi-urbano, mezcladas con la población local, buscando limitar las ventajas cuantitativas y cualitativas que dis-

9 El uso del pretérito "supondría" no es caprichoso. Refiere a que debido que los países no tienen amigos sino intereses, no necesariamente se debe contar con el apoyo de aliados. Contaremos con apoyos en la medida que sus intereses nacionales así lo aconsejen; y de no ser así deberemos ser capaces de defendernos por nosotros mismos. Algo que no es nuevo para los orientales y que en su momento llevaría al general José Artigas a expresar que "nada debemos esperar que no sea de nosotros mismos". Pero supongamos por un momento que se reciben apoyos. Es bueno señalar que dependiendo de su naturaleza, los mismos nunca habrán de ser desinteresados, particularmente cuando son apoyos concretos, habida cuenta que toda guerra es muy cara y supone la pérdida de vidas jóvenes de nuestros aliados. Y en ese sentido también los orientales tenemos experiencias históricas acerca de cuál es el precio de recibir apoyos externos: en nuestro caso fue tener que, en reciprocidad, ir a pelear guerras ajenas contra pueblos hermanos.

pondrán los agresores. La lógica estratégica que debería primar en este nivel de amenazas es el concepto de "derrotas tácticas, victoria estratégica".[10] Dentro de este esquema de razonamiento es posible establecer que:

- En el plano táctico: se debe buscar acelerar nuestro ciclo OODA y enlentecer el del adversario a los efectos de poder ganar la iniciativa en el nivel táctico, partiendo de una situación de debilidad material pero de superioridad en conocimiento de terreno y población. Ello nos habrá de permitir decidir cuándo y cómo combatir y cuando no hacerlo, sin que esto suponga necesariamente lograr la victoria militar. Se busca durar más que ganar.
- En el plano estratégico-operacional: se debe buscar enlentecer deliberadamente nuestro ciclo OODA, como forma de prologar el conflicto en el tiempo, a la vez, que se busca acelerar el ciclo OODA del adversario a los efectos de obligarlo a dar el primer paso y a cometer errores que puedan ser explotados políticamente. En este caso más que una parálisis estratégica se busca una "sobre-reacción estratégica". No se busca la victoria militar – que se sabe altamente improbable –, se debe buscar agotar material y psicológicamente a un adversario mucho más poderoso para alcanzar una victoria política, lograda a partir de una muy probable derrota militar propia, o si se prefiere, una no-victoria propia.[11]

10 El concepto de "derrotas tácticas, victoria estratégica" fue desarrollado y aplicado por el general Vo Nguyen Giap en las dos guerras de Indochina en que debió combatir: la primera contra Francia, por la independencia, y la segunda contra Vietnam del Sur, EEUU y aliados, para lograr la reunificación de Vietnam del Norte y Vietnam del Sur. El concepto parte por asumir la debilidad material respecto del adversario y la imposibilidad de conducir las operaciones tal y como las ha de conducir el más poderoso. Para ello se adoptaron organizaciones, estrategias, tácticas, técnicas y procedimientos que buscaban maximizar las ventajas y minimizar las debilidades propias, adoptando una estrategia de desgaste, la cual más que ganar, buscó durar. Se buscó y logró prolongar el conflicto en el tiempo, asumiendo que la sumatoria de derrotas propias, en algún momento llevarían al desgaste material, moral y político del adversario, incrementando los costos de la guerra y afectando su imagen interna y externa. Ante la imposibilidad de lograr una victoria política, el adversario más poderoso en algún momento buscará negociar para poner fin al conflicto armado.

11 Relacionado con el concepto anterior, la victoria militar en sí misma no significa nada, en tanto no se alcanza la victoria política, es decir, si no se logra el objetivo político del conflicto. La experiencia empírica demuestra qué es muy posible ganar una guerra militarmente y perderla políticamente, o desde otro punto de vista, es posible ser derrotado militarmente, pero a través de la derrota militar, lograr el objetivo político de la guerra. Las luchas de descolonización de los años 60 y 70 son un claro ejemplo de esta circunstancia. Volviendo a Giap, debe tenerse muy presente que cuando el bando más poderoso no gana, pierde, en tanto que cuando el bando más débil no pierde, gana.

- El segundo y tercer caso, es decir en presencia de organizaciones insurgentes/terroristas y BACRIM-N, existe una asimetría de poder respecto de éstas, en este caso positiva, por lo que se plantea la misma situación anterior, pero desde una posición de fortaleza relativa. En estos casos, el mando descentralizado vuelve a ser una necesidad imperiosa ante la necesidad de operar en base a pequeñas unidades, a partir de inteligencia precisa que permita operar quirúrgicamente minimizando los riesgos del daño colateral, máxime considerando, que se está operando en territorio y entre población amiga. A diferencia del caso anterior, en los niveles táctico y estratégico-operacional se busca acelerar nuestro ciclo OODA, a la vez, que se busca enlentecer el de los adversarios, todo eso, en procura de lograr su parálisis estratégica.

En base a lo anteriormente considerado, es posible construir la Matriz 1 donde se comparan en función de la naturaleza de la amenaza, y acorde los niveles de conducción, el ciclo OODA propio y el de los adversarios.

Matriz 1

Naturaleza de la Amenaza, Nivel Táctico, Nivel Estratégico-Operacional

NATURALEZA DE LA AMENAZA	NIVEL TACTICO		NIVEL ESTRATÉGICO/OPERACIONAL	
	Ciclo OODA propio	Ciclo OODA adversario	Ciclo OODA propio	Ciclo OODA adversario
Agresión Convencional	(+)	(–)	(–)	(+)
Organizaciones Terroristas/Insurgentes	(+)	(–)	(+)	(–)
BACRIM-N	(+)	(–)	(+)	(–)
REFERENCIAS: (+) : Acelerar OODA (-) : Enlentecer OODA				

Fuente: Elaboración propia.

2.4.3. Mando descentralizado en la ROU ¿moda o necesidad?

Considerando, que en cualquier conflicto armado ambos adversarios padecen niveles importantes de incertidumbre y fricción, el vencedor será aquel que mejor aprenda a lidiar con ellas. (Gloffka et al, 2014). Para liderar en la niebla y la fricción de la guerra, se necesitan cuadros de mando con aptitudes más para la ejecución que para la planificación, en el entendido que ningún plan sobrevive al

primer disparo o a la primera reacción del adversario. La adaptación de Comandantes y organizaciones a ambientes de gran incertidumbre, complejos, dinámicos y que exigen decisiones rápidas,

> "se logra en gran parte a través de la intuición, idea que contrasta con los metódicos y exhaustivos procesos de planificación, que los juegos de guerra o los trabajos de planificación en tiempo de paz nos tienen habituados[…] el estilo y ritmo adquiridos para la toma de decisiones durante nuestros procesos de formación o en el ejercicio de la profesión en los cuarteles […] explicaría nuestra natural mayor dificultad para resolver en corto tiempo, con altos niveles de incertidumbre y basándonos en nuestra percepción y experiencia". (Gloffka et al, 2014, Pag 121)

Como fue mencionado, un SMC funciona a partir de la interacción de la acción de comando, control, sincronización y liderazgo; cuando ese SMC busca tener aptitud para el mando descentralizado, se deben enfatizar determinados aspectos:

- Control. En un contexto de mando descentralizado el control "da supervisión a una operación, a la vez que sincroniza los diferentes sistemas operativos y actividades sin limitar innecesariamente la libertad de acción de los subalternos". (Vila, 1997, Pag 67.)
- Sincronización. La coordinación se logra mediante guías operacionales que buscan brindarle la mayor libertad de acción posible a los escalones subordinados. Existen dos guías operacionales básicas: la Intención del Comandante y el Concepto de la Operación.
- Liderazgo. Sigue siendo la actividad crítica del SMC. Para potenciar el mando descentralizado, adquieren especial significación el espíritu de lucha de todo el personal, la confianza mutua, la delegación responsable y la disciplina.
    - Espíritu de lucha. Es un factor relacionado con la moral y con el negarse a asumir la derrota propia aún en las peores circunstancias. Parte de la lógica que expresa que en la batalla, la victoria es de aquel bando que se niega a admitir su derrota. Líderes competentes, entrenamiento realista, espíritu de cuerpo, y convicción de la justicia de la causa propia, son algunos elementos potenciadores de este factor.

- Confianza mutua. Está relacionado con la confianza recíproca entre los líderes y los liderados en los diferentes escalones de comando. Los subalternos deben confiar en la competencia de sus líderes, y éstos deben confiar en las habilidades y destrezas de aquellos, generando un clima de comando positivo. Existe un clima de comando positivo para el mando descentralizado cuando los líderes otorgan libertad de acción a sus subalternos, y éstos reclaman y asumen sus responsabilidades.
- Delegación responsable: Complementa la confianza mutua. Se ve facilitada cuando los líderes confían en la formación y el entrenamiento de sus líderes subalternos. Significa que el líder delega parte de su autoridad – pero no su responsabilidad – en sus subalternos, para que éstos puedan ejercer libremente su iniciativa en el marco de las operaciones. Constituye una forma de aprovechar las oportunidades imprevistas, fruto de la niebla y la fricción de la guerra, que no están previstas en ningún plan ni orden de operaciones.
- Disciplina. Es lo que mantiene el orden y la eficiencia dentro de la organización en la niebla y fricción de las operaciones. Es un requerimiento en todo tipo de situaciones, particularmente en aquellas donde una parte de la fuerza opera descentralizada, en forma clandestina o semi-clandestina, a partir de pequeñas fracciones. (Vila, 1997)

Coincidimos con Riquelme (2012) en el sentido que un Comandante, cualquiera sea su nivel en la organización,

> "debe sentirse cómodo frente a situaciones de alta incertidumbre, por lo que todo militar debiese ser formado en ambientes de caos y faltos de información como principal contexto del sistema conductual y de combate. Los militares no deben ser dependientes de las verdades y certezas absolutas que normalmente generan la vida de cuartel, la doctrina entendida como dogma, los nuevos sistemas de mando y control; y el entrenamiento militar poco realista, que no prepara a la fuerza militar para enfrentar a un enemigo más astuto, especialmente cuando este actúa en situaciones de asimetría…" (Pag 87-88)

Una organización que promueve el mando descentralizado promueve la iniciativa y la libertad de acción en todos los escalones de la organización. Estas características aseguran un proceso de planificación fluido en el que se toleran y

aceptan los errores, en el entendido, que la guerra es un conflicto caracterizado por el caos y la incertidumbre y donde ningún plan resiste el primer disparo del adversario. La flexibilidad operativa y mental de aceptar los errores, la incertidumbre y el azar como componentes de la guerra moderna y teniendo como foco la intención del Comandante y el riesgo calculado (Magnelli, 1993), permiten desarrollar PTD capaces de aplicar en situaciones cambiantes, imprevistas, y de inferioridad tecnológica y de medios materiales. Para ello es importante

> "la formación militar de los comandantes, ya no únicamente desde la tradicional cultura militar basada en la conducta virtuosa y ejemplar, sino que, además, desde la incorporación de habilidades como la astucia y el engaño. Sólo de esta forma, los comandantes, no sólo se acostumbrarán a trabajar bajo condiciones de incertidumbre, sino que serán capaces de generar dicho estado en la mente de los comandantes enemigos". (Riquelme, 2012, Pag 88)

En resumen y contestando la pregunta arriba planteada, un sistema con aptitud para el mando descentralizado es una necesidad y no una moda para el caso de la ROU, fundamentalmente, debido a que la geografía y la historia nos condicionan y a que nuestras organizaciones, para poder sobrevivir y tener alguna posibilidad de no perder (que es diferente a ganar), deben desarrollar capacidades de guerra híbrida, combinando operaciones convencionales y no convencionales. En caso de conflicto armado, particularmente en caso de agresión externa, la adopción del concepto que Lind y Van Creveld llaman guerra de maniobra y un modelo de mando descentralizado inspirado en la Aufragstaktik, estimamos que facilitará el desarrollo de PPM y PCT adaptados a nuestras realidades, que no habrán de ser las mismas de nuestros agresores debido a la asimetría de potencial entre ellos y nosotros. En nuestro caso, en lugar de tratar de ordenar el caos se debe aprender a convivir con él, a través de PTD que favorezcan el máximo uso de la iniciativa, sepan aprovechar la incertidumbre y la niebla del combate a nuestro favor, y sobre todo, permitan llevar a la práctica los diferentes tipos de operaciones considerados en nuestra doctrina de empleo.

3. Conclusiones.

El mando descentralizado, permite el desarrollo de un proceso de planificación que se adapta a las particularidades de los conflictos armados del siglo XXI. Este modelo basado en la iniciativa y la responsabilidad en todos los escalones de la organización, para el caso de un país como la ROU es una necesidad y no una moda. Es un modelo de mando centrado los recursos humanos, más orientado a aprender a convivir con la niebla y la fricción, que a buscar poner orden al caos de la guerra a través de las tecnologías y la fascinación de los planes de academia.

Una organización apta para la "guerra real" de Clausewitz, es aquella que dispone de cuadros entrenados en el mando descentralizado, capaces de conducir en los diferentes escalones de la fuerza, procesos de planificación que permiten evitar la niebla y la fricción de la guerra donde se puede, y a convivir con ambos, donde no es posible evitarlos. En el caso de la ROU, el mando descentralizado y algunos aspectos relacionados con la guerra de maniobra, más que una moda son una necesidad. Constituyen una necesidad impuesta por la historia, la geografía, nuestro Poder Nacional y las amenazas. Mando descentralizado y guerra de maniobra son aspectos esenciales en nuestro PTD para poder desarrollar capacidades de guerra híbrida, que nos permitan combinar operaciones convencionales y no convencionales, tal cual lo establecen nuestra PMD y la doctrina de empleo del Ejército Nacional.

Referencias Bibliográficas

Calvo, J. (2014). *Tres ideas de Clausewitz que invitan actualmente a la reflexión*. Recuperado en https://www.defensa.com/analisis-gesi/tres-ideas-clausewitz-invitan-actualmente-reflexion

Clausewitz, K. (2002). *De la Guerra.* Recuperado en http://lahaine.org/amauta/b2-img/Clausewitz%20Karl%20von%20-%20De%20la%20guerra.pdf

Chipman L. (1987). Clausewitz and the Concept of Command Leadership. *Military Review*. Volume LXVII Nro. 8. Pág. 27 – 39.

Comando General del Ejército (2005). *Manual del Oficial del Estado Mayor.* Tomo III. Montevideo: Autor.

Comando General del Ejército. (2003a). *D 29-36 Doctrina de Empleo del Ejército Nacional.* Montevideo: Autor.

Comando General del Ejército. (2003b). *DI 33-01 Concepto Estratégico de Empleo del Ejército Nacional.* Montevideo: Autor.

Comando General del Ejército. (2001). *RC 1-1 Manual de Operaciones.* Montevideo: Autor.

Department of Defense. (2016). *Dictionary of Military and Associated Terms (JP 1-02).* Washington DC: Autor.

Ejército de Tierra (2000). *Mando (DO2-003).* Madrid: Dirección de Servicios Técnicos del Ejército.

Ejército Nacional de Colombia. (2017). *Mando Tipo Misión (MFRE 6-0).* Bogotá: Autor.

Fastabend, D. (1987). Tha application of Commander´s Intent. **Military Review**. Volume LXVII Nro. 8. Pág. 60 – 68.

Filiberti, E. (1987). Command, Control and the Commander's Intent. *Military Review.* Volume LXVII Nro. 8. Pág. 54 – 59

Gloffka, E., Gloffka A. y Gloffka A. (2014). Pensamiento intuitivo en el Proceso de Toma de Decisiones. *Memorial del Ejército de Chile.* Nro. 493. Pág. 120 – 135.

Lauriani, C. (2014). Planificación: el método no puede ser un fin en sí mismo. *Memorial del Ejército de Chile.* Nro. 493. Pág. 193 - 202

Lind, W. (1999). *La Guerra de Maniobras.* Buenos Aires: Círculo Militar.

Martínez, F. (1996). ¿Sentencia de muerte para el Mando Tradicional? *Revista Ejército.* Nro. 673. Pag. 33 – 40.

Ministerio da Defesa. (2007). *MD35-G-01 Glossario das Forcas Armadas.* Brasilia: Autor.

Newell, C. (1987). Fog and Friction. Challenges to Command and Control. *Military Review.* Volume LXVII Nro. 8. Pag. 18 - 26

Paret, P. (1976). *Clausewitz and the State: The Man, His Theories, and His Times.* Princeton: Princeton University Press.

Poder Ejecutivo. (2016). *Decreto 129/016 Política Militar de Defensa.* Recuperado en https://www.impo.com.uy/bases/decretos/129-2016

Poder Ejecutivo. (2014). *Decreto 105/014 Política de Defensa Nacional.* Recuperado en https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/105-2014

Prats, J. (2001). La Guerra de Mando y Control y la teoría del OODA Loop. *Revista de Información.* Nro. 268. Pag. 31 – 40.

Riquelme, J. (2012). Estrategia militar e incertidumbre. *Military Review.* Volume LXVI Nro. 4. Pág. 84 – 88.

Segura, R. (2012). La teoría de la guerra de maniobra. *Military Review.* Volume LXVI Nro. 4. Pág. 64 - 71

Tercera Brigada Acorazada. (2016) La aplicación práctica del Mando Tipo Misión. *Memorial del Ejército de Chile.* Nro. 497. Pág. 43 – 62.

Van Creveld, M. (2007). *La transformación de la guerra.* Buenos Aires: José Luis Uceda Editor.

Van Creveld, M., Canby, S., y Brower, K. (1994). *Air Power and Maneuver Warfare.* Maxwell AFB: Air University Press.

Vila, G. (1997). Algunas reflexiones acerca de un sistema de comando y control ideal. *Revista El Soldado.* Nro. 147. Pág. 63 – 68.

Abreviaturas

BACRIM-N – Bandas Criminales vinculadas al Narcotráfico

CDA – Curso de Acción.

EM – Estado Mayor

GMC – Guerra de Mando y Control.

LDA – Línea de Acción.

ONU – Organización de las Naciones Unidas

OODA – Observar, Orientar, Decidir, Actuar.

ORN – Operaciones de Resistencia Nacional.

OTAN – Organización del Tratado del Atlántico Norte.

PCT – Proceso de Comando de Tropa

PDN – Política de Defensa Nacional.

PMD – Política Militar de Defensa.

PPM – Proceso de Planificación Militar.

PTD – Procedimiento de Toma de Decisiones.

ROU – República Oriental del Uruguay.

MINISTERIO DE DEFENSA