

Planificación Estratégica por Capacidades: Una revisión conceptual

When Lord Robertson started his term of office as NATO's 10th Secretary General in 1999, he clearly articulated three key priorities: "capabilities, capabilities, capabilities".¹

La reciente difundida Política de Defensa Nacional de Chile (POLDEF 2020), considera en su apartado III titulado "Estrategia de la Defensa", el desarrollo de capacidades estratégicas como modalidad metodológica para el desarrollo de fuerzas, señalando las áreas generales de aplicación, así como las respectivas orientaciones para su desarrollo. Lo anterior nos lleva a preguntarnos: Si el público en general puede comprender que son dichas capacidades, ¿qué significan y cómo se estructuran en el contexto de nuestra defensa nacional? De allí que el objetivo del presente ensayo sea explicitar los principales aspectos de este instrumento metodológico de planificación de fuerzas, con la finalidad de lograr una mejor comprensión tanto del concepto como de la política de defensa.

A. INTRODUCCIÓN

La POLDEF 2020 define a la estrategia como una interacción entre fines (objetivos) y medios (recursos) mediante un concepto estratégico de empleo, en coherencia con la definición más aceptada en el ámbito y literatura de los estudios estratégicos. Bien

sabido es que debe articularse siempre una balance muy adecuado y efectivo entre los recursos disponibles y los objetivos a lograr. Cualquier desbalance entre estos dos términos afectará siempre, y seriamente, la estrategia que se defina. En la POLDEF se explicita que los medios a que se refiere la "Estrategia de Defensa" en esta política se representan por la habilidad para generar efectos, lo que constituye las "capacidades estratégicas". Dichas capacidades, "se fundan en la disponibilidad e integración funcional de una serie de factores en los que se encuentran los siguientes: material, entrenamiento, recursos humanos, organización, doctrina, infraestructura, sostenibilidad e información".²

Ahora bien, para una mejor orientación de la concepción y visión de dichas capacidades estratégicas, éstas se agrupan en el texto de la política en "Áreas Generales de Capacidades Estratégicas", entendiéndose dicha taxonomía como una forma de ordenar las habilidades para la ejecución de tareas, cumpliendo el concepto estratégico para cada área de misión, es decir, para la defensa de la

¹ Robertson, G. (2000) NATO in the 21st Century. Speech by the Secretary General to the Millennium Year Lord Mayor's Lecture, London, July 20, 2000. <http://www.nato.int/docu/speech/2000/s000720a.htm>

² POLDEF 2020. Ministerio de Defensa Nacional. Pág. 79.



Fuente: Subsecretaría de Defensa.

Figura N° 1: Contiene desde el borde externo las cinco áreas de misión, las siete áreas generales de capacidades estratégicas y en su base los factores Merodisi.

soberanía e integridad territorial (misión principal de la defensa); cooperación internacional y apoyo a la política exterior; seguridad e intereses territoriales; contribución al desarrollo y a la seguridad del Estado; y emergencia nacional y protección civil.

En otras palabras, las áreas de misión son el espectro general en que el uso de la fuerza se expresa para dar satisfacción a las demandas del Estado, siendo la defensa de la soberanía y la integridad territorial, la esencia misma de su

función y aporte a la seguridad del Estado. La pregunta que surge es si con dichas capacidades se agota en dicha misión el aporte de la defensa. La respuesta es no. La defensa nacional y sus medios, como en todo Estado moderno, adicionalmente sirven en forma complementaria a la política exterior y generan estabilidad global a través de la participación en operaciones de cooperación internacional; aportan a la seguridad del Estado en los ámbitos terrestres, marítimos y aéreos; cooperaran al desarrollo y la soberanía efectiva a través de su accionar en todo el

³ Ibíd. Pág. 81. MERODISI. (Material, entrenamiento, recursos humanos, organización,

doctrina, infraestructura, sostenibilidad e información).

territorio, especialmente en zonas aisladas; y que duda cabe que son un poderoso instrumento en la mitigación de emergencias y catástrofes nacionales.

Sin embargo, todas estas últimas áreas de misión son complementarias respecto de su función principal. Los medios o capacidades que se emplean son los que, habiéndose determinado su utilidad para el área misión defensa, pueden lógicamente y adecuadamente ser usados para otras finalidades. Ello es lo que se conoce con el término polivalente. La polivalencia no significa comprar o adquirir capacidades para que sirvan en todo el espectro de áreas de misiones, ya que ello desnaturalizaría el área de misión principal, razón de la existencia de las fuerzas armadas y la defensa nacional. No atender lo anterior lleva a caer en lo que metodológicamente sería una “trampa de la polivalencia”⁴.

Adicionalmente, el espectro de mayores misiones son tareas que hoy se ejecutan en la mayoría de las democracias occidentales, coordinando su empleo en forma interagencial con otras instituciones del Estado, o bien de la sociedad civil en conjunto.

B. DEFINICIÓN DE “CAPACIDADES ESTRATÉGICAS”

Una primera consideración, es mencionar que

⁴ La “trampa de la polivalencia” se expresa —según este autor— cuando autoridades políticas o militares justifican la polivalencia como la variable principal a la hora de resolver la adquisición de determinadas plataformas, sin atender la esencia o naturaleza de la función defensa. Podríamos terminar con una fuerza militar extremadamente óptima para todo, pero no decisiva y superior en lo que no puede fallar. Ello no significa identificar múltiples usos para las plataformas existentes en

la planificación por capacidades estratégicas es una metodología para tener y desarrollar atributos en la fuerza que razonablemente sean útiles en los futuros desafíos a enfrentar, en un lapso de vida útil de las principales plataformas terrestres, navales y aéreas (20 a 30 años). Involucra su adquisición, mantenimiento, actualización, incremento de tecnología entre otros aspectos. Una definición más formal la encontramos en una publicación del centro de pensamiento RAND, que define la planificación basada en capacidades estratégicas, como “un método de planificación, bajo incertidumbre, dirigida a proveer capacidades adecuadas para una gran variedad de circunstancias y desafíos futuros, encuadradas en un marco presupuestario definido”.⁵

Por otra parte, una modalidad británica define el método de planificación por capacidades como un sistema de cuatro capas concéntricas íntimamente relacionadas. La primera capa, denominada “bloque básico”, compuesta por plataformas (sistemas de armas) e instalaciones o funciones de apoyo que dan el soporte necesario a las plataformas. En este modelo, las plataformas constituyen el fundamento o base de las capacidades. Las funciones de apoyo a la plataforma están conformadas por: entrenamiento, material, personal, infraestructura, doctrina,

cada área de misión, pero siempre considerando, que están sirvan principalmente para el fin o *ultima ratio* de su misión. Un avión caza, un submarino o un tanque poseen una capacidad muy singular y específica.

⁵ Stuart E. Johnson, Martin C. Libicki y Gregory F. Treverton. *New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking*. RAND Corporation. 1200 South Hayes Street, Arlington, VA. USA. 2003. Pág. 141.

organización, información y logística⁶. En nuestra doctrina ello se conoce como los factores MERODISI⁷: Material, entrenamiento, recursos humanos, organización, doctrina, infraestructura, sostenibilidad e información.

⁸La segunda capa, que da forma a este sistema, se denomina “paquetes funcionales” de capacidad militar, que encapsulan las estructuras de fuerzas de combate, junto con los dominios operacionales terrestres marítimos y aéreos. A modo de ejemplo, son

paquetes funcionales: la capacidad de ataques a objetivos a la profundidad, puentes aéreos, apoyos de combate, comando y control, ataques de precisión, vigilancia, reabastecimiento de combustible aéreo, etc. Estos paquetes funcionales deben ser definidos siempre en forma conjunta.

La tercera capa se denomina “aproximación basada en efectos”. Esta capa visualiza las capacidades desde la perspectiva de los futuros efectos a lograr. Para ello debemos

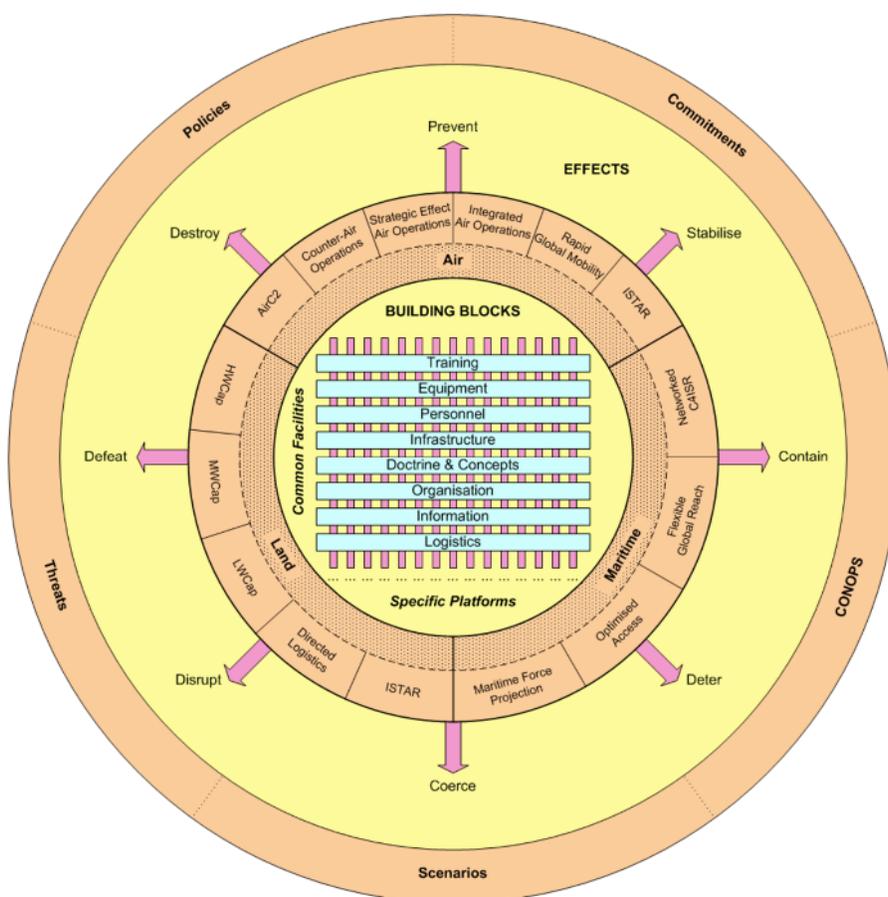


Figura Nº 2 “Cuadro con las cuatro capas que conforman la metodología de capacidades estratégicas”.

⁶ Clive Kerr, Robert Phaal, y David Probert. *A Framework for Strategic Military Capabilities in Defense Transformation*. Centre for Technology Management, Institute of Manufacturing, Department of Engineering, University of

Cambridge. UK. Pág. 6.

⁷ Libro de la Defensa Nacional 2017. Capítulo VIII. Pág. 113.

⁸ Clive Kerr. Op. Cit. Pág. 15.

prever y considerar que efectos serán los necesarios a lograr, en los niveles de conducción, táctico, operacional y estratégico. Una misma plataforma nos puede proveer de varios efectos deseados. Ejemplo de efectos son los siguientes: prevenir, estabilizar, contener, disuadir, obligar, interrumpir, derrotar, destruir, entre otros.

Finalmente, la cuarta capa, en la arquitectura de metodología por capacidades es la del “contexto”. Son factores que tienen una influencia directa en la capacidad a desarrollar. De allí que se denominen “aspectos influenciadores”. Dentro de los principales se encuentran los siguientes: las propias políticas de gobierno, de seguridad nacional y de defensa; las previsiones de presupuestos en defensa; los conceptos de operaciones vigentes, así como la respectiva planificación, los probables escenarios y campos de batalla futuros y especialmente las amenazas identificadas. Adicionalmente, serán parte de esta cuarta capa, los respectivos instrumentos de poder del Estado como la diplomacia, la capacidad económica, tecnológica, inteligencia, que junto a lo militar, representan las herramientas de la política para enfrentar crisis y conflictos.

De esta forma, se estima que aquí quedan mejor integradas las capacidades con una clara orientación conjunta del esfuerzo y, adicionalmente, en plena sintonía con el contexto en que se empleará la fuerza militar,

y que en la metodología conforman la cuarta capa, en la que las amenazas y conceptos de operaciones son entre otros muy relevantes.

C. PLANIFICACIÓN POR “AMENAZAS VERSUS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS”

Históricamente, la planificación por amenazas⁹ fue la metodología prevalente, sobre todo en el periodo denominado Guerra Fría. La razón fue el alto nivel de certidumbre respecto del actor que configuraba la amenaza. Pero una situación internacional marcada por el regreso de la competencia entre grandes potencias, la aceleración del cambio tecnológico y la aparición cada vez más frecuente de eventos disruptivos, el nivel de certidumbre es cada vez menor para los planificadores, es decir, estamos viviendo en un escenario de gran incertidumbre¹⁰.

Lo anterior, significa que es y será extremadamente difícil embarcarse en la construcción de escenarios o estudios de futuro en el mediano y largo plazo, simplemente por la rapidez e intensidad de los actuales cambios. Ello implica que quienes estén en el campo de la planificación estratégica deban acostumbrarse a esta condición, aún cuando continuemos con esfuerzos robustos en materia de inteligencia y probables escenarios. En consecuencia, es en esta condición, en que la metodología de planificación estratégica por capacidades ofrece un abanico más amplio de

⁹ Se entiende por amenaza, cuando un actor posee la capacidad más la voluntad política, de querer afectar el interés nacional, soberanía e integridad territorial propia. Claramente identificada la o las amenazas, se cuenta con un alto nivel de certidumbre y, en consecuencia, la preparación de capacidades esta claramente orientada por esta

condición.

¹⁰ Para una percepción del nivel de incertidumbre en el que hoy nos encontramos ver libro: Thomas L. Friedman. *Thank You for Being Late: An optimist's Guide to Thriving in the Age of Accelerations*. Farrar, Straus and Giroux. New York. USA. 2016.

oportunidades, sin dejar de enfatizar que —en esta modalidad— las amenazas si se consideran como elemento del contexto en la cuarta capa anteriormente definida.

Con todo, mientras la planificación por amenazas se usa cuándo las amenazas al interés nacional están claramente definidas e identificadas, en la planificación por capacidades dichas amenazas al interés nacional son inciertas y multifacéticas. En la planificación por amenazas toma prioridad la visualización de escenarios, para determinar las necesidades de la fuerza, mientras que en la planificación por capacidades, la ambigüedad de las amenazas hace más difícil la estructuración de un escenario único en el análisis, por lo que este trabajo proyectivo adquiere mayor dificultad, sobre todo en una realidad definida como más volátil, incierto, ambigua y compleja¹¹, a lo que deberíamos sumar disruptiva.

En síntesis, un Estado en su proceso de construcción de capacidades para la defensa puede y debe recurrir a las diversas metodologías existentes de acuerdo con su propia realidad geopolítica y geoestratégica. Las metodologías son una ayuda a la reflexión estratégica y no un fin en si mismas.

JOHN GRIFFITHS SPIELMAN

Jefe de Estudios de Seguridad y Defensa
Athenalab

JULIO 2021

¹¹ Definición del escenario internacional realizada por las Fuerzas Armadas de los EEUU.