



## CAPÍTULO 17

# PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

En este capítulo, se va a tratar sobre la relación existente entre los niveles de la estrategia y su participación en el planeamiento estratégico de mediano y largo plazo, haciendo énfasis en lo concerniente al nivel estratégico operacional.

Los conflictos bélicos no se prevén, ni se desarrollan a partir de un instante de inspiración ni de una decisión tomada sin un previo estudio responsable y exhaustivo por el conductor político y los demás niveles subordinados dentro de los diferentes dominios del Estado.

Así pues, se debe realizar un planeamiento basado en la *previsión*, la proyección de la situación actual en el tiempo y en el espacio, y en la *prospección*, que es el estudio de los escenarios inciertos que nos puede deparar el futuro.

Podemos definir el 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).

De la misma forma como se divide los niveles estratégicos, también se divide los niveles de planeamiento en función al responsable de la toma de decisiones y a los alcances de las mismas. Así pues, en el más alto nivel, se tiene al planeamiento estratégico a nivel Nacional, seguido por el de nivel Dominio y finalizando por el de nivel Operativo. En la siguiente tabla, se puede observar la correspondencia entre estos niveles:



**Tabla 4.**  
**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 CCEFAA
Estrategia Operacional	Planeamiento Estratégico – nivel Operacional	Instituciones Armadas Comandantes Operacionales

A continuación, se realizará un resumen sobre el planeamiento estratégico en cada nivel, que se basará parcialmente en la doctrina promovida por el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN).

#### **A. Planeamiento Estratégico – nivel Nacional**

##### **1. Intereses y Objetivos Nacionales**

En el Planeamiento Estratégico – nivel Nacional, el Estado desarrolla inicialmente el estudio de la realidad nacional y el contexto internacional, estableciendo los Intereses y los Objetivos Nacionales.

“Los Intereses Nacionales están constituidos por las necesidades y aspiraciones, amplias y duraderas que posee la Nación y se traducen en Objetivos Nacionales, que vienen a ser la expresión formal de los intereses y aspiraciones nacionales” (Ministerio de Defensa 2005: 62). Los objetivos nacionales son las metas a alcanzar por el Estado para satisfacer los Intereses Nacionales; por tanto, derivan de estos y pueden ser considerados como los conceptos orientadores de la política del Estado en todos los niveles.

Los intereses y objetivos nacionales relacionados con la defensa nacional generalmente están enmarcados dentro de los que se denominan como “*vitales*”, y son los que guardan relación con la vida propia del Estado, son de carácter imperativo y reposan en valores perdurables. “La generalización del término vida o vital a niveles nacionales, nos transporta a las consideraciones de la supervivencia del estado-nación y su población” (Hesse 1989: 211). Entre los objetivos nacionales vitales comúnmente considerados por la mayoría de los países del mundo, tenemos:



- La permanencia y continuidad de la Nación y del Estado.
- El mantenimiento de la independencia política, la soberanía y la integridad territorial nacional.

## 2. El Proyecto Nacional

A partir del establecimiento de los objetivos nacionales, de la concepción de la visión de país, el estudio de la realidad nacional —del cual se desprende el poder y potencial nacional— y del contexto internacional, se obtiene el “Proyecto Nacional”.

El Poder Nacional es la “capacidad del Estado para imponer su voluntad de lograr y/o de mantener sus objetivos y realizar sus fines, pese a los obstáculos internos y externos. Capacidad que emana de la integración de los medios tangibles e intangibles, cualitativos y cuantitativos considerados, que posee el Estado en un momento determinado” (Comisión de Estudios Estratégico-Marítimos 2008: A-58), mientras que el Potencial Nacional es la “totalidad de medios tangibles e intangibles susceptibles de ser incorporados al poder nacional, que en un determinado momento existen en la realidad nacional en situación de latencia y disposición del Estado, para la consecución de sus objetivos” (Comisión de Estudios Estratégico-Marítimos 2008: A-60).

El Proyecto Nacional es el “conjunto de propósitos generales del Estado y de normas orientadoras para alcanzarlos, que interpretan, detallan y otorgan menor nivel de generalidad a los objetivos nacionales y que bajo el influjo de una determinada concepción ideológica política y fundamentada en una estimación del potencial nacional, definen una imagen futura en los aspectos políticos, económicos, sociales y militares, comprometiéndose el esfuerzo de cuando menos una generación de sus habitantes” (Comisión de Estudios Estratégico-Marítimos 2008: A-63). Según esta definición, el Proyecto Nacional está constituido, entonces, por los Objetivos del Proyecto Nacional y los Lineamientos de la Política del Estado en el largo plazo.

Los Objetivos Nacionales y el Proyecto Nacional, que de ellos se deriva, constituyen, en conjunto, los grandes propósitos que la nación organizada en el Estado buscará hacer realidad en plazos prolongados.

## 3. El Proyecto de Gobierno

Sin embargo, hasta ahora sólo se ha visto el horizonte a largo plazo a nivel Estado. Todo el análisis hasta ahora visto debe plasmarse en el mediano plazo, en el correspondiente a un periodo gubernamental, debiéndose obtener el denominado Proyecto de Gobierno que es la “expresión de los propósitos políticos de un gobierno, traducidos en objetivos políticos y previsiones llamadas a guiar y encausar su acción política y están referidos en forma integral al desarrollo y a la defensa nacional, en el marco de la configuración progresiva del proyecto nacional y por lo tanto a los objetivos nacionales” (Comisión de Estudios Estratégico-Marítimos 2008: A-62).



Para poder obtener el Proyecto de Gobierno, el conductor político deberá tomar como línea de partida los Objetivos Nacionales y el Proyecto Nacional, estudiarlos y analizarlos por medio de tres etapas claramente diferenciadas, las que se indican a continuación:

**a. Apreciación Política-Estratégica.** Proceso por el cual se facilita el diagnóstico y pronóstico de la situación integral del país en un momento dado para preparar y fundamentar la toma de decisiones sobre los objetivos, normas y previsiones destinadas a guiar la acción política del Gobierno.

En esta fase, se analizan los objetivos nacionales, el proyecto nacional, la situación externa e interna del país. Se deducen las necesidades, obstáculos, posibilidades, limitaciones, situaciones de antagonismo y presiones. A partir de estos, se determinan los objetivos tentativos del gobierno, hipótesis de conflicto, de lucha, y de desastres naturales y deterioro del medio ambiente. Este es un proceso continuo que permanentemente se debe de revisar, actualizar y retroalimentar.

**b. Concepción Política-Estratégica.** En este proceso, a partir del anterior, se define las decisiones adoptadas en los altos niveles de conducción del Estado, sobre los objetivos que habrán de guiar la acción política del gobierno y sobre las normas y condiciones (las políticas) bajo las cuales habrán de desenvolverse las acciones conducentes al logro de tales objetivos, así como a la superación de los obstáculos, antagonismos y presiones actuales y potenciales, mediante el empleo del Poder Nacional. Por tanto, en esta etapa, se define lo siguiente para un periodo gubernamental:

- La Estrategia Total y el modelo de Conducción Política-Estratégica.
- Los Objetivos del Proyecto de Gobierno, que se dividen en:
  - De Desarrollo
  - De Defensa
- Los lineamientos de política de los Objetivos del Proyecto de Gobierno.
- Las acciones políticas a llevarse a cabo.

**c. Proyecto de Gobierno.** Es la formulación formal del resultado de la Apreciación y Concepción Política-Estratégica; por tanto, contiene los Objetivos de Gobierno, los lineamientos de política y las acciones correspondientes para poder alcanzarlos, y las hipótesis de conflicto, subversión, lucha y desastres, así como las medidas de prevención para afrontarlas. El Proyecto de Gobierno se debe hacer oficial por medio de un documento para que tomen conocimiento los diferentes sectores del Estado, al que se denomina como Directiva de Gobierno.

Este documento sirve como instrumento para viabilizar el Proyecto de Gobierno, dando lugar al *Planeamiento Estratégico para el Desarrollo* y al *Planeamiento Estratégico para la Defensa*, actuando como “puente” entre el nivel político (estrategia total) y el estratégico de los dominios.



#### 4. El Planeamiento Estratégico para la Defensa

El Planeamiento Estratégico para la Defensa consiste en el estudio del Proyecto de Gobierno y de la formulación de la Concepción Estratégica para la Defensa Nacional; como resultado de este proceso, se obtiene:

- La *Directiva del Planeamiento para la Defensa Nacional*.
- El *Plan de Guerra*.

La Directiva para el Planeamiento para la Defensa Nacional orienta la planificación estratégica de los niveles sectorial, regional y local, abarcando los cuatro dominios: político-diplomático, militar, económico y psicosocial, en el corto, mediano y largo plazo, con el fin de prever escenarios futuros y desarrollar el poder nacional necesario para afrontar los mismos.

En el Perú, este documento es formulado por el Consejo de Seguridad Nacional y aprobado por el Consejo de Ministros y el Presidente de la República. Para el caso de una Hipótesis de Guerra, se debe especificar la siguiente información:

- El Objetivo de la Guerra (Finalidad general de la Guerra u Objetivo Político de la Guerra).
- La situación estratégica internacional.
- La Concepción Político Estratégica, o Concepto estratégico total o global.
- Los *Objetivos Estratégicos de cada Dominio*, con su respectiva asignación de sus misiones, y las acciones para su previsión y ejecución con plazos. Se denominarán *Objetivos Estratégicos Militares* principales y secundarios a los correspondientes a este dominio.
- Coordinación de las acciones de los diferentes dominios.
- Situación de la capacidad del Poder Nacional y medidas para su empleo o aplicación y para su fortalecimiento.
- Requerimiento de inteligencia estratégica, entre otros.

Asimismo, se deberá elaborar el Plan de Guerra; como parte integrante del Plan de Defensa Nacional, tiene carácter temporal y se deriva de la Concepción Estratégica para la Defensa Nacional e integrada con los Planes Estratégicos de cada dominio, después de haber sido aprobados. Contiene el conjunto de acciones, medidas y previsiones que debe adoptar el gobierno ante un estado de guerra o conflicto bélico en los diferentes dominios del Estado con el Poder Nacional actual.

Figura 13 muestra, en términos generales, todo el proceso del Planeamiento Estratégico del Nacional.

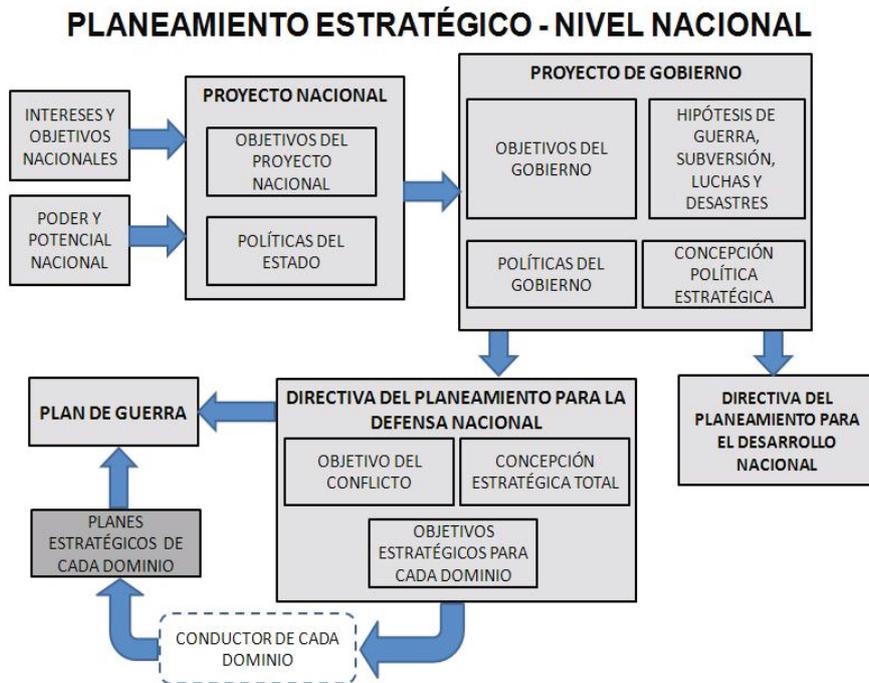


Figura 13. Planeamiento Estratégico – Nivel Nacional.

## B. Planeamiento Estratégico – nivel Dominio

Este nivel de planeamiento corresponde a cada uno de los dominios del Estado y parte de la Directiva de Planeamiento para la Defensa Nacional.

Este proceso estará a cargo de cada uno de los sectores correspondientes a los diferentes dominios: Defensa, Relaciones Exteriores, Interior y Economía, los cuales deberán emitir una Directiva de Planeamiento, que tendrá la finalidad de orientar a sus entes subordinados para que puedan realizar sus respectivos planeamientos relacionados a la Defensa en el corto, mediano y largo plazo; y los Planes Estratégicos de su Dominio para hacer frente a la eventual ocurrencia de conflictos y desastres.

En el ámbito militar, esto recae sobre el Ministro de Defensa y el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, quienes deben emitir básicamente los siguientes documentos:

- Las Directivas de Planeamiento Estratégico Militar de corto, mediano y largo plazo.
- El Plan Estratégico Militar o Plan de Campaña.



## 1. Directiva del Planeamiento Estratégico Militar

Como se indicó anteriormente, su función es proporcionar la orientación a los comandantes operacionales e institucionales castrenses para que puedan desarrollar sus respectivos planes en el nivel operacional. Para determinarla, se debe seguir los siguientes pasos:

- a. **Estudio y análisis de la Directiva del Planeamiento Estratégico para la Defensa Nacional.** Tiene por función interpretar el objetivo por alcanzar y establecer la misión por cumplir, determinando su alcance y tareas por realizar; define los adversarios principales y potenciales; establece los factores que influyen en el cumplimiento de la misión, los medios disponibles, el apoyo logístico y los requerimientos de inteligencia en forma general. Permite extraer las ideas orientadoras para poder realizar la apreciación Estratégica, la Concepción Estratégica y los Planes Estratégicos.
- b. **Apreciación Estratégica Militar.** Se efectúa para determinar la información necesaria para elaborar la Concepción Estratégica Militar. Se basa en la misión, los objetivos establecidos, la información obtenida en la etapa anterior y la inteligencia estratégica disponible.

En esta etapa, se debe realizar:

- El análisis del Teatro de Guerra: para determinar las Áreas Vitales, la Áreas Marítimas Estratégicas y las características generales de dicho teatro.
- 
- La determinación del poder y el potencial de los adversarios con sus Posibilidades Estratégicas, fortalezas, debilidades y vulnerabilidades.
- 
- El estudio comparativo del poder y potencial militar del adversario con el propio.
- El establecimiento de las Formas de Acción o Cursos de Acción Estratégicos, que debe incluir:
  - Determinación de los Objetivos Estratégicos Principales y Secundarios.
  - La Maniobra Estratégica Militar del Teatro de Guerra.
  - Determinación de los Elementos de Maniobra.
- El análisis de Cursos de Acción Estratégicos con las Posibilidades del Enemigo.
- La comparación de los Cursos de Acción Estratégicos.
- Establecer las conclusiones, que servirán de base para la Concepción Estratégica Militar.



- c. **Concepción Estratégica Militar.** Es la expresión genérica de “cómo” dar cumplimiento a los requerimientos señalados en la Directiva del Planeamiento de la Defensa Nacional y, con ella, de cada hipótesis en particular.

Se puede definir como la “*decisión*” del conductor militar, precisando la misión por cumplir así como el *concepto global estratégico* de su ejecución. Debe ser completa y detallada, puesto que ella da lugar a las Directivas de Planeamiento para los Comandantes Operacionales de los diferentes Elementos de Maniobra.

La Concepción Estratégica Militar está referida básicamente a la determinación de:

- La situación estratégica militar, que contempla la situación propia, la situación del adversario, la actitud de los países limítrofes y de interés, y la postura de los organismos internacionales, entre otros.
  - Los *Objetivos Estratégicos Operacionales* (principal y secundarios) del conflicto.
  - La *Maniobra Estratégica Militar*, materializada en los Cursos de Acción Estratégicos por emplearse frente a las diferentes hipótesis de conflicto en el corto, mediano y largo plazo. Es el concepto general de las acciones militares por realizarse antes, durante y después del conflicto para el logro de los *Objetivos Estratégicos Operacionales* de los elementos de maniobra del Teatro de Guerra, y las coordinaciones entre ellos y los demás dominios.
  - Las *Capacidades Estratégicas* por desarrollar en el mediano y largo plazo para poder hacer posible la implementación de la Maniobra Estratégica Militar. Estas van a interactuar con los requerimientos necesarios para poder lograr los *Objetivos Estratégicos Operacionales* y van a dar origen al Planeamiento del Desarrollo de Fuerzas.
- d. **Emisión de la Directiva del Planeamiento Estratégico Militar.** Es el documento mediante el cual se hace conocer oficialmente a los elementos de maniobra (Comandantes Operacionales de Teatro y Comandantes Generales de las Fuerzas Armadas) el contenido de la Concepción Estratégica Militar a fin de que puedan realizar su planeamiento respectivo.

## 2. Plan Estratégico Militar o Plan de Campaña

Es comúnmente denominado como Plan de Campaña, y sería conveniente nombrarlo así siempre y cuando se desarrolle la guerra en una sola campaña, pero, en muchas oportunidades, especialmente en conflictos de gran envergadura, pueden producirse varias campañas simultáneas o consecutivas. Así pues,



en algunos casos, un Plan Estratégico Militar puede contener varios Planes de Campaña. Tenemos, por ejemplo, el caso del desarrollo de la Segunda Guerra Mundial.

Este plan será el resultado de la integración de la Concepción Estratégica Militar y de los Planes Estratégicos Operacionales de los comandantes de los elementos de maniobra y de la situación actual, que irán retroalimentando al Plan Estratégico Militar o Plan de Campaña en forma permanente.

A diferencia de la Directiva de Planeamiento Estratégico Militar, que llega a ser de largo plazo, y considera el desarrollo de capacidades y la previsión de escenarios inciertos futuros, el Plan Estratégico Militar es de menor vigencia y debe ser permanentemente actualizado, pues considera las acciones, medidas y previsiones que debe adoptar las Fuerzas Armadas ante un estado de guerra o conflicto bélico con los medios disponibles actuales para el logro de los Objetivos Militares.

La figura 14 muestra en términos generales todo el proceso de la Planificación Estratégica – nivel Militar.



Figura 14. Planeamiento Estratégico – Nivel Militar.

### C. Planeamiento Estratégico – nivel Operacional

A partir de la Concepción Estratégica Militar establecida en la Directiva de Planeamiento Estratégico Militar, se generan dos grandes ramas de estudio:



- Los Planes Estratégico Operacionales y de Operaciones.
- Los Planes de Desarrollo de las Fuerzas.

En el primer caso, el desarrollo del mismo se basará en el logro de los Objetivos Estratégicos Operacionales definidos en la Concepción Estratégica Militar, mientras que, en el segundo, se realizará sobre la base de las Capacidades Estratégicas requeridas para el logro de citados objetivos.

A continuación, se explicará el proceso del planeamiento estratégico en este nivel en los dos subniveles: el correspondiente a los Comandantes Operacionales de los Elementos de Maniobra y el de los Comandantes Operacionales de sus componentes. Posteriormente, se detallarán aspectos correspondientes al Planeamiento del Desarrollo de las Fuerzas.

### **1. Planeamiento Estratégico – nivel Operacional – Comandante Operacional de Elemento de Maniobra**

Este proceso debe terminar en la emisión de los siguientes documentos:

- Las Directivas del Planeamiento Estratégico Operacional de corto, mediano y largo plazo.
- Los Planes Estratégicos Operacionales.

#### **a. La Directiva del Planeamiento Estratégico Operacional**

Su función es proporcionar la orientación a los comandantes operacionales subordinados para que puedan desarrollar sus respectivos Planes de Operaciones y realizar los requerimientos necesarios para el desarrollo de sus capacidades en el corto, mediano y largo plazo, en función de la situación actual y los posibles escenarios futuros. Para su formulación, se debe seguir los siguientes pasos:

- 1) El estudio y análisis de la Directiva del Planeamiento Estratégico Militar.** Tiene por propósito evaluar esta directiva para interpretar los Objetivos Estratégicos Operacionales por alcanzar y establecer la misión por cumplir, determinando su alcance y tareas por realizar; establece los factores que influyen en el cumplimiento de la misión, los medios disponibles y los requeridos, el apoyo logístico y los requerimientos de inteligencia en forma general. Permite extraer las ideas orientadoras para poder realizar la *Apreciación Estratégica*, la *Concepción Estratégica* y los *Planes Estratégicos* correspondientes a este nivel.
- 2) La *Apreciación Estratégica Operacional*.** Está a cargo de los elementos de asesoramiento, planeamiento y coordinación de los Comandantes de los Elementos de Maniobra. Se realiza en función al estudio antes indicado, con



el objeto de establecer cursos de acción razonables para el cumplimiento de la misión. Esta apreciación debe abarcar:

- El estudio de la misión.
- El estudio de la situación y formas de acción, que debe contemplar el estudio del Teatro de Operaciones, las capacidades y las Posibilidades del Enemigo, la probable forma de acción del mismo, las Fuerzas Propias, la comparación entre ambas fuerzas y los Cursos de Acción tentativos.
- El análisis en el que se determinarán las consideraciones generales sobre las Posibilidades del Enemigo que afectarán los Cursos de Acción, los criterios básicos para la conducción de las operaciones y el desarrollo de los Cursos de Acción.
- La comparación de los Cursos de Acción.
- El establecimiento de las conclusiones y recomendaciones para la elaboración de la Concepción Estratégica Operacional.

**3) La Concepción Estratégica Operacional.** Consiste en concebir las acciones que deben realizar los componentes dependientes de los Elementos de Maniobra del Teatro de Operaciones. En forma general, debe considerar:

- La situación estratégica operacional que contempla el teatro de operaciones, la situación propia y la del adversario, y todos aquellos factores adicionales que intervienen.
- Los *Objetivos Operacionales* por ser asignados a los Comandantes Operacionales subordinados.
- La Maniobra *Estratégica Operacional*, materializada en los Cursos de Acción de nivel Estratégico-Operacional por emplearse frente a los diferentes escenarios que se puedan presentar en el corto, mediano y largo plazo. Es el concepto general de las acciones militares por realizarse antes, durante y después del conflicto para el logro de los *Objetivos Operacionales* de los componentes de los elementos de maniobra del Teatro de Operaciones, y las coordinaciones entre ellos, con componentes de otros elementos de maniobra, y eventualmente con organismos de otros dominios. Deben establecerse también las Fases de Operaciones, sus respectivas maniobras generales y previsiones, la asignación de medios (para el corto plazo) y las Direcciones Estratégicas.
- Las *Capacidades Estratégicas Operacionales* por desarrollar en el mediano y largo plazo para poder hacer posible la implementación de la Maniobra Estratégica Operacional. Estas deben ser concurrentes con las *Capacidades Estratégicas* e interactúan con los requerimientos para la obtención de los





## 2. Planeamiento Estratégico – nivel Operacional – subnivel Comandante Operacional de Componente del Elemento de Maniobra

Se realiza un proceso similar al anterior de acuerdo con su nivel, es decir, cada Comandante Operacional deberá realizar:

- a. El estudio y análisis de la Directiva de Planeamiento Estratégico Operacional.
- b. La apreciación de la situación.
- c. La concepción operacional.
- d. Los requerimientos para el mediano y largo plazo para el logro de sus objetivos operacionales.
- e. La formulación de:
  - La Directiva de Planeamiento de contar con comandantes de componentes subordinados para que puedan efectuar su respectivo planeamiento de corto, mediano y largo plazo.
  - El Plan de Operaciones.

## 3. Planeamiento del Desarrollo de las Fuerzas

El Planeamiento de Desarrollo de Fuerzas es un proceso de mediano y largo plazo encargado de estructurar y desarrollar el poder bélico necesario que permita alcanzar los objetivos asignados en las diferentes hipótesis de conflictos, luchas o desastres naturales, sobre la base de la concepción estratégica militar y operacional.

Como se explicó anteriormente, este planeamiento comienza a partir de las capacidades estratégicas obtenidas de la concepción estratégica militar para el logro de los objetivos estratégicos militares y operacionales.

En la figura 16, se puede apreciar en forma general el origen y relación del planeamiento del desarrollo de fuerzas con el planeamiento estratégico en sus diferentes niveles.

## EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO DE FUERZAS

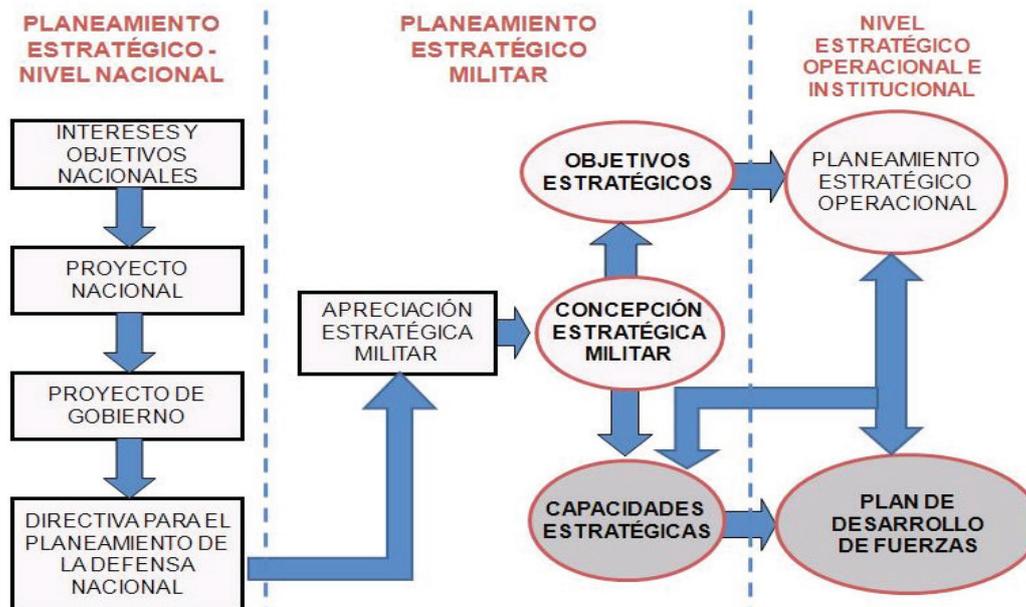


Figura 16. El Planeamiento del Desarrollo de Fuerzas.

A continuación, se va a realizar una muy breve explicación sobre algunas consideraciones sobre este proceso, el cual corresponde a un tema muy amplio y complicado, que amerita ser profundizado en un texto de dedicación exclusiva.

Este proceso de planeamiento se realiza considerando los siguientes aspectos:

- Los objetivos estratégicos militares, los objetivos estratégicos operacionales y objetivos operacionales derivados determinados en los diferentes niveles de la estrategia, así como sus respectivas concepciones estratégicas para obtención de los mismos.
- Las capacidades estratégicas, estratégicas operacionales y requerimientos de las fuerzas o medios requeridos para el logro de los correspondientes objetivos antes indicados producto del planeamiento estratégico.
- La evaluación de la amenaza que representan los potenciales adversarios, la misma que debe ser realizada prospectivamente considerando la ocurrencia de diferentes escenarios que pueden desarrollarse en el mediano y largo plazo, considerando el actual poder bélico del enemigo, sus intenciones, fortalezas, debilidades y vulnerabilidades, bajo un enfoque dinámico en el tiempo y efectuando las comparaciones con las fuerzas propias.



- d. Las restricciones o limitaciones impuestas por el presupuesto asignado al desarrollo de los medios militares, la tecnología y recursos no económicos disponibles en el tiempo, lineamientos de política interna y del derecho internacional que restringen el desarrollo de ciertas capacidades bélicas (por ejemplo, armas de destrucción masiva). Este punto es de gran importancia, puesto que la escasez de recursos para el desarrollo de las fuerzas o limitaciones de otra índole podría desencadenar la necesidad de efectuar un nuevo planeamiento estratégico para concebir otros cursos de acción que puedan ser factibles de implementar.
- e. Las evaluaciones de las capacidades actuales a fin de determinar su grado de contribución al logro de las requeridas; asimismo, la determinación de oportunidades de diversa índole que se puedan presentar que contribuyan con el desarrollo de las fuerzas.
- f. Asimismo, se deberán considerar tres aspectos de suma importancia en este análisis:
- La cantidad de conflictos y desastres naturales que han de enfrentarse simultáneamente.
  - La cantidad de tiempo que han de permanecer las fuerzas en los teatros.
  - La velocidad que deben contar las fuerzas para llegar a la escena de acción y su capacidad de maniobra.

En la figura 17, se muestra, en forma básica, el ciclo continuo de determinación de las capacidades estratégicas y su interrelación con la estrategia militar. En dicho gráfico, se puede apreciar lo siguiente:

- Las capacidades estratégicas actuales influyen directamente en la concepción estratégica de corto y mediano plazo.
- 
- Al mismo tiempo, la concepción estratégica de mediano a largo plazo determina las capacidades requeridas a futuro para poder lograr los objetivos establecidos.
- 
- Es un ciclo dinámico y permanente que varía en función del tiempo, cambios de apreciación de los posibles escenarios futuros, y de la evaluación del entorno interno y externo, en el cual se tienen que tener en cuenta las amenazas, las limitaciones y el propio desarrollo de los medios.



## CICLO DE DETERMINACIÓN DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS

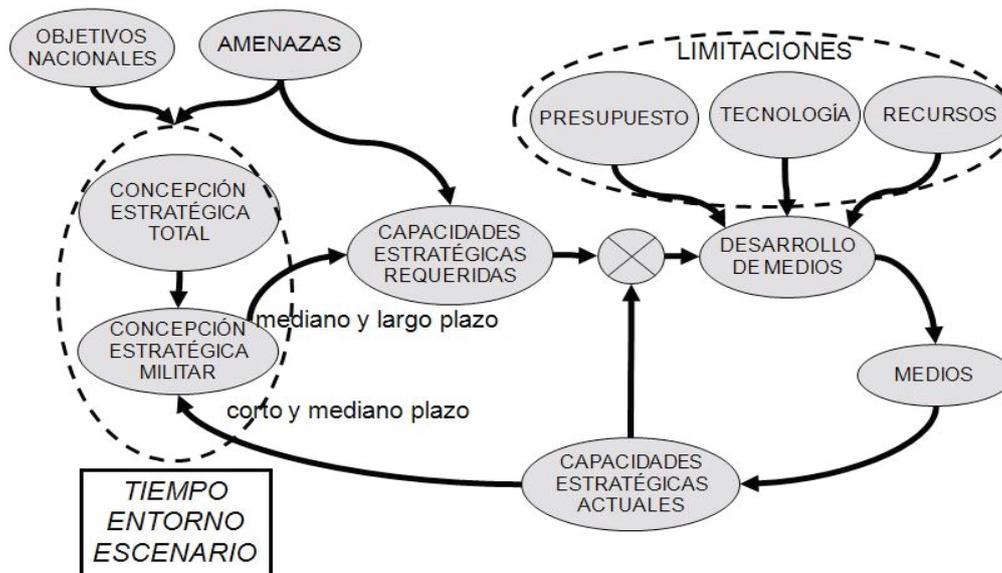


Figura 17. Ciclo de Determinación de las Capacidades Estratégicas.

El proceso de desarrollo de las fuerzas corresponde a un trabajo integrado que involucra al Gobierno, al Conductor Militar, los Comandantes Generales de las Instituciones Armadas y los Comandantes Operacionales. Ya vimos anteriormente como durante todo el proceso de planeamiento estratégico se definen los objetivos, las capacidades y las concepciones estratégicas en los diferentes niveles y los entes responsables de ello. La evaluación de la amenaza desde el punto de vista bélico será efectuada por el Conductor Militar y sus Comandantes Operacionales. Las limitaciones económicas y políticas estarán establecidas por el Gobierno y las demás, según su naturaleza. Los Comandantes Generales de las Instituciones Castrenses, con el asesoramiento de sus respectivos Estados Mayores y entidades competentes, serán los encargados de efectuar el planeamiento del desarrollo de fuerzas mediante la integración de las capacidades estratégicas, estratégicas operacionales y requerimientos, así como la evaluación de los demás aspectos antes indicados, debiendo dar como resultado los siguientes planes básicos:

- Plan de desarrollo de los medios que conforman las *fuerzas principales*, lo cual involucra los *medios bélicos materiales* que directamente enfrentarán a los potenciales adversarios y la preparación del *personal* que los han de operar.
- Plan de desarrollo de los *medios logísticos* que darán soporte a las fuerzas principales contemplando el transporte, material de guerra, soporte técnico, infraestructura de apoyo, combustibles y lubricantes, víveres, etc.



En el planeamiento del desarrollo de fuerzas, que se inició con la definición de las capacidades estratégicas requeridas, deberá arribarse finalmente a la determinación de los medios por ser implementados con sus respectivas capacidades técnicas y tácticas, así como su correspondiente financiamiento y programa de ejecución; esto último es concerniente al denominado planeamiento estratégico administrativo.

A continuación, se expondrán algunos *modelos generales para el planeamiento* del desarrollo de las fuerzas, conceptuados bajo ciertos criterios de razonamiento lógico, los cuales tienen sus respectivas ventajas y desventajas.

**a. Método descendente.** Está basado en el logro de los objetivos y la ejecución de las concepciones estratégicas, bajando sucesivamente de nivel para determinar las fuerzas requeridas.

Ventajas:

- Ayuda a concentrarse en los objetivos.
- Tiende a la mejor solución conceptual de los problemas estratégicos.
- Ofrece un criterio claro para evaluar las diferentes alternativas.
- Facilita el establecimiento de plazos definidos.

Desventajas:

- Tiende a concebir programas alejados de la realidad, que no se pueden llevar a cabo.
- Puede generar el descuido u olvido del estudio de las limitaciones o restricciones.
- Puede tender a perder de vista las capacidades actuales que pueden satisfacer las requeridas.

**b. Método ascendente.** Está basado en la capacidad militar actual y el planeamiento de nivel operacional. Los requerimientos se generan en los Comandantes Operacionales y van ascendiendo a los niveles superiores.

Ventajas:

- Se busca la solución de las deficiencias actuales en el corto plazo.
- Tiende a mejorar los planes de operaciones y optimiza el empleo de los medios existentes.

Desventajas:

- No procura obtener la mejor solución conceptual de los problemas estratégicos de mayor nivel.
- Se corre el riesgo de perder de vista el panorama general, al centrarse en problemas específicos de las fuerzas o de los teatros de operaciones.



**c. Método orientado al Escenario.** Se fundamenta en las posibles situaciones de los diferentes teatros de guerra o de operaciones que se puedan presentar; de esta forma, establece la amenaza y posibles planes del potencial adversario.

Ventajas:

- Permite realizar un enfoque específico y tangible que conlleve a una solución adecuada para los diferentes escenarios que se puedan presentar.
- Permite establecer un orden de prioridades según la importancia de los diferentes teatros de acuerdo con los Intereses Nacionales.

Desventajas:

- Se corre el riesgo de que no se cumplan las suposiciones establecidas respecto al adversario.
- Puede suceder que no se logre percibir los cambios en el escenario oportunamente.

**d. Método en función de la amenaza.** El estudio por medio de este método se enfoca en las capacidades del enemigo y, por consiguiente, en las evaluaciones comparativas por áreas de capacidad.

Ventajas:

- Permite el enfoque del equilibrio global de fuerzas, inclusive llegando a niveles inferiores como los correspondientes a los sistemas de armas.
- Brinda un conocimiento detallado de las capacidades del enemigo, previniendo la ocurrencia de sorpresas y ayudando a la superación de vulnerabilidades.

Desventajas:

- Puede tender a la comparación de las fuerzas en forma muy simplista no considerando conceptos estratégicos de mayor nivel.
- Tiende a ser reactivo, es decir, estará permanentemente en función de lo que haga el adversario, perdiendo la iniciativa.
- Provoca una tendencia a hacer prevalecer la información cuantitativa por sobre la cualitativa al efectuar la comparación de las fuerzas.
- Podrían existir dificultades actuales para poder precisar con exactitud la amenaza.

**e. Método en función de la misión y las capacidades propias.** Está basado en las funciones que deben realizar las fuerzas propias. Se establecen las actividades específicas y los niveles de capacidad que alcanzar por ellas.

Ventajas:

- Se gana iniciativa y es activo al independizarse de la amenaza, facilitando la visión de futuro.
- Es una buena forma de evaluar el equilibrio de las capacidades en las distintas funciones de la fuerza.



- Permite el establecimiento de las prioridades según las vulnerabilidades existentes.

Desventajas:

- Puede provocar la falta de relación entre la selección de las fuerzas con los objetivos y estrategias establecidos.
- Se genera un riesgo muy grande en el planeamiento al no considerar el estudio adecuado de la amenaza.

**f. Método del encuadramiento reduciendo la incertidumbre.** Por medio de este método, se estructuran las fuerzas con gran flexibilidad y equilibrio, de manera tal que permitan una gran diversidad de opciones de empleo que posibilite solucionar un mismo problema de diferentes formas, al mismo tiempo que puedan dar solución a una amplia gama de problemas.

Ventajas:

- La flexibilidad de las fuerzas resultantes permite eliminar los riesgos de errores de apreciación o de sufrir sorpresas.
- Permite minimizar los efectos de errores cometidos en el empleo de las fuerzas.

Desventajas:

- Al buscar fuerzas tan flexibles que puedan operar en diversas situaciones, se puede perder de vista la eficiencia que deben tener en situaciones críticas.
- De querer compensar la anterior desventaja, se requerirá de un mayor costo para obtener una adecuada eficiencia en tales situaciones. En síntesis, podemos expresar todos estos inconvenientes con el siguiente refrán: “el que mucho abarca, poco aprieta”.
- Es de tipo reactivo; en consecuencia, se pierde iniciativa al estar más preocupados por lo que pueda hacer el adversario, dejando de lado objetivos y estrategias propias.

**g. Método orientado a la tecnología.** Este método plantea el potenciamiento de las fuerzas mediante el desarrollo y la incorporación de grandes adelantos tecnológicos.

Ventajas:

- Proporciona iniciativa y mentalidad abierta al cambio.
- Facilita la sorpresa sobre el adversario.
- Contribuye al desarrollo tecnológico del país.



Desventajas:

- Puede tender a concentrarse en aspectos tecnológicos y específicos, que posiblemente no contribuyan a la solución del problema estratégico.
- Es propio de la investigación científica y del desarrollo tecnológico que exista el riesgo de que se produzca una gran inversión sin resultados satisfactorios.

**h. Método presupuestario.** Su punto de partida es la asignación de los recursos financieros asignados a la defensa, los cuales, muchas veces, no son evaluados apropiadamente.

Ventajas:

- Existencia de una coherencia entre los recursos asignados a la Defensa y la capacidad económica del país.
- Produce transparencia hacia la opinión pública nacional e internacional.
- Genera la disciplina en el gasto fiscal.

Desventajas:

- Posible incongruencia entre los recursos asignados al desarrollo de las fuerzas para hacer frente a las amenazas.
- Genera una tendencia a menospreciar la amenaza.
- Puede provocar la disputa entre Instituciones y Sectores del Estado por la competencia de los recursos económicos dejando de lado el interés nacional.

