

Desarrollo de fuerzas basado en capacidades estratégicas ¿Evolución, revolución o más de lo mismo?

*Development of Forces Based on Strategic Capabilities.
Evolution, Revolution or More of the Same?*

Fernando Thauby García*

Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile

Resumen: Pese a su complejidad, la Planificación y Desarrollo de Fuerzas es un proceso que pretende ser tan racional y eficiente como sea posible. Su gestión es antigua, pero la Revolución Industrial primero y luego la Revolución Tecnológica la hicieron mucho más compleja. Con el inicio de la Guerra Fría el problema hizo crisis y se implantó el sistema de gestión conocido como Plan, Programa, Presupuesto, acompañado luego de una metodología para enfrentar el proceso y se incorporaron varias otras técnicas de apoyo que mejoraron su eficiencia, pero aun quedaron debilidades. Una de ellas fue la identificación, cuantificación y forma de comparar entre si y seleccionar las mejores capacidades estratégicas para respaldar la Estrategia de Seguridad Nacional. Aquí surgió el Desarrollo de Fuerzas Basado en Capacidades Estratégicas acompañado también de técnicas de apoyo. La pregunta que surge es si nos encontramos ante una evolución de las técnicas iniciales, de una revolución que plantea nuevos paradigmas o simplemente es más de lo mismo. Por otra parte la incorporación de técnicas nuevas suele traer aparejada la tentación de asignarle un alcance y ámbito de influencia desmedido y erróneo.

Palabras claves: Sistema de Presupuesto (PPBs) - Planificación en Base a Capacidades (CBP) - Estrategia de Seguridad Nacional - Estrategia y Planeamiento de Fuerzas NWC - Analytic Hierarchy Process.

Abstract: Despite its complexity Force Planning and Development is a process that aims to be as streamlined and efficient as possible. Its management is old, but the Industrial Revolution first and then the Technological Revolution did it much more complex. This problem made crisis with the onset of the Cold War and the management system known as Plan, Program and Budget was set, accompanied by a methodology to address the process and various other technical support to improve efficiency; but there are still some weaknesses remained. One was the identification, quantification and way of comparing each of them to select the best strategic capabilities to support the National Security Strategy. Here the Development of Forces Based on Strategic Capabilities accompanied by technical support arose. The question is if we are facing an evolution of the initial techniques, a revolution that creates new paradigms or is it just the same.

Key words: Budget System (PPBs) - Capability-Based Planning (CBP) - National Security Strategy - Strategy and Force Planning NWC - Analytic Hierarchy Process.

Fecha de recepción: 13 de abril de 2015

Fecha de aceptación y versión final: 30 de abril de 2015

* Fernando Thauby es Capitán de Navío IM (R) de la Armada de Chile, Oficial de Estado Mayor, Magister en Ciencias Navales y Marítimas; Magister en Ciencia Política. Fue Rector de la Universidad Marítima de Chile, Decano de la Facultad de Intereses Marítimos en la Universidad Andrés Bello; profesor de la Academia de Guerra Naval en Logística de Alto Nivel y Pensamiento Estratégico. Actualmente es consultor para el Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Email: fernando.thauby@gmail.com

Introducción

El proceso de toma de decisiones estratégicas de seguridad nacional y de planificación de fuerzas militares siempre, y en todos los países, está cruzado por elementos políticos, burocráticos y organizacionales que oscurecen o distorsionan los factores racionales del mismo.

A la luz de la creciente competencia por recursos escasos y de los problemas que genera la globalización, parece más necesario que nunca que los gobiernos sean capaces de identificar con precisión sus intereses nacionales, elegir la mejor estrategia de seguridad nacional para promoverlos, identificar las capacidades estratégicas más adecuadas para esa estrategia y las correspondientes fuerzas militares para materializarla.

Equivocarse en estas decisiones cruciales puede concluir en disponer de fuerzas militares incapaces de llevar a cabo la estrategia elegida o incurrir en malgasto de cuantiosos recursos.

Dado que las decisiones son complejas y se toman en ambientes de incertidumbre y competencia, las evaluaciones puramente técnicas y precisas son casi imposible, por lo que las decisiones finales se llevan a cabo en medio de regateos políticos y campañas de promoción de los intereses corporativos de las instituciones afectadas, en procesos en que la objetividad no siempre es el elemento predominante.

La técnica de la Planificación en Base a Capacidades o Capabilities-Based Planning (CBP), ha sido presentado como un cambio radical en el proceso de planificación y desarrollo de las fuerzas militares pero, en concreto ¿qué es lo que nos ofrece?.

Planificación de fuerzas en EE.UU. y la OTAN

En el ámbito de la planificación de fuerzas militares, el libro *How Much is Enough*¹ es una obra fundante y de valor permanente que marca el comienzo de una verdadera revolución en la gestión de los recursos militares; es a la vez una síntesis de la aplicación de poderosas ideas nuevas al problema de la gestión del Ministerio de Defensa de EE.UU. y una historia de las controversias desatadas por Robert Mc Namara, que fuera el motor de este esfuerzo. En 1961, Mc Namara convenció al Secretario (Ministro) de Defensa de EE.UU. que debía evaluar por

¹ Alain C. Enthoven & K. Wayne Smiths, *How Much is Enough?*, Editado por Harper & Colophon Books, 1972. RAND Publishers, 2005. Antecedentes más recientes, en Willam C. Keller, Department of Defense USA. Edited and up-dated by the DA Faculty, January 1991.

si mismo las necesidades militares y que debería estar en condiciones de elegir con fundamentos entre alternativas válidas, con la ayuda de una herramienta técnica eficaz.

Este instrumento fue conocido como “Planning, Programing and Budgeting System” (PPBs) que se basó en seis ideas fundamentales:

1. Las decisiones debían basarse en criterios explícitos de Intereses Nacionales, no en compromisos entre organizaciones institucionales.
2. Las necesidades y costos debían ser considerados simultáneamente.
3. Las decisiones mayores debían ser hechas entre alternativas explícitas, factibles y equilibradas.
4. El Secretario de Defensa debía tener una plana mayor analítica activa, capaz de proveerle data relevante no tendenciosa.
5. Las decisiones tomadas en el presente debían expresarse en un Plan de Fuerzas y Finanzas multi anual que proyectaran las consecuencias de las decisiones del presente, hacia el futuro.
6. La base para la toma de las decisiones mayores, debía ser un análisis abierto y explícito disponible para todos los interesados.

Estos criterios se establecieron sólidamente y hoy día constituyen la manera oficial para definir y resolver los problemas y gestión de defensa en EE.UU. y en los países de la OTAN, después que se corrigieron los errores por sobre valoración del sistema en que incurrió Mc Namara y que llevaron a la derrota de EE.UU. en Viet Nam.

Una somera lectura de las ideas de Alain Enthoven muestra lo lejos que nos encontramos en Chile de una administración racional de la defensa a nivel ministerial; aun cuando algunas instituciones a su nivel hayan puesto en marcha este sistema, si no lo lidera el Ministerio es insuficiente.

Es destacable que la primera de estas “ideas fundamentales” sea, precisamente que “las decisiones debían basarse en criterios explícitos de Intereses Nacionales, no en compromisos entre organizaciones institucionales”. Dicho en otra forma, a partir de la incorporación del sistema PPBs el proceso de planificación periódica comenzó con la explicitación de los Intereses Nacionales, la Estrategia de Seguridad Nacional, la Estrategia Militar Nacional, los Objetivos Estratégicos Militares (el Plan) y de ahí avanzó en los siguientes pasos hacia la definición de las capacidades a alcanzar mediante conjuntos de Fuerzas (los Programas), dejando sin embargo dos vacíos críticos: La metodología concreta para enfrentar el proceso analítico y resolutivo, y segundo, no hizo un alto claro y explícito en la técnica para elegir objetivamente entre varias alternativas, antes de seguir hacia la materialización de las fuerzas a través de asignaciones financieras (el Presupuesto).

Esto no significa que el concepto de capacidades estratégicas no haya sido incluido y considerado en forma importante, en efecto, los “programas” constituyen “capacidades estratégicas conjuntas” claras y cuyos “elementos de programa” caen en el ámbito de gestión de cada fuerza o institución involucrada y se refleja en su presupuesto inicialmente anual y actualmente bi anual, pero ello ocurrió principalmente en la fase de materialización de los programas y no en el diseño y selección de cada uno de ellos.

Una de las primeras propuestas de racionalización sistemática del proceso analítico y resolutivo para el diseño y reestructuración de fuerzas² fue la de los profesores Henry Bartlett, Paul Holman y Timothy Somes, del Naval War College de EE.UU. a mediados de los años '90 que graficó su modelo mediante un círculo que mostraba los cuatro elementos claves del mismo: la Estrategia (la Forma); las Fuerzas (los Medios); los Objetivos (los Fines) y los Riesgos, que conformaban un proceso continuo afectado por dos variables externas, también permanentes, aunque cambiantes en magnitud: Las Restricciones Presupuestarias y el Entorno de Seguridad.

Este modelo de Bartlett, Holman y Somes establece que un cambio en uno de los elementos requeriría del ajuste en una o más de las otras variables, para restablecer el equilibrio. Estos cambios podrían materializarse: *cambiando los Fines*, es decir reduciendo las ambiciones; *cambiando los Medios*, este cambio puede ser cualitativo, mejores armas o cuantitativos, más armas, *cambiando la Estrategia*, optimizándola, buscando alianzas o priorizando los objetivos y evaluando las posibilidades de fallar *asumiendo Riesgos* conocidos.

Las variables externas *Restricciones Presupuestarias* y *Entorno de Seguridad* afectan en forma crítica al proceso de planificación de fuerzas pero operan fuera de él, son factores “dados” y se manifiestan principalmente como elementos de factibilidad, es decir que determinan que los planes sean o no factibles y que sirvan o no para alcanzar los objetivos nacionales.

Bartlett ofreció varias posibles alternativas para enfrentar el proceso proponiendo varios métodos: el de “arriba hacia abajo”; el de “abajo hacia arriba”; el de los “escenarios”; el de las “amenazas”; el de la “misión”; el de la “protección total”; el de la esperanza en la “tecnología” y el método de los límites de “recursos fiscales”.

La propuesta de Bartlett, Homan y Somes es más bien una taxonomía que identifica y clasifica diversas formas alternativas de enfrentar el proceso de planificación de fuerzas, que podrían inducir a pensar en cada alternativa como un

² Henry Bartlett, Paul Holman & Timothy Somes, *Strategy and Force Planning*, Naval War College, USA: Newport RI, 1996.

tipo único e independiente, por lo que para despejar cualquier duda, los autores aclaran explícitamente que un proceso de este tipo, en la vida real, nunca se apoya en uno solo de estos métodos, sino que se aplican combinaciones variables de elementos de varios de ellos.

Pese a todo, el proceso conformado por la combinación del sistema Plan – Programa – Presupuesto implantado por Mc Namara, muy bien establecido y liderado, en que el Plan y los Programas fueron concebidos y materializados en forma conjunta y bajo el control y guía del Ministerio de Defensa, apoyada por la secuencia y lógica para el proceso para su ejecución, propuesta por Bartlett, Homan y Somes, significaron una apreciable superación en la eficiencia del sistema de defensa nacional de los EEUU desde el relativo desorden de los tiempos del presidente Eisenhower, técnica expandida posteriormente en su aplicación al total de la OTAN.

Estas dos técnicas de gestión fueron acompañadas de una amplia variedad de otras técnicas contribuyentes como la prospectiva, la evaluación y gestión de proyectos; el apoyo logístico integrado y más próximamente, el control de gestión.

Podemos resumir que el sistema en uso en EE.UU. y la OTAN habiendo mejorado sustancialmente, seguía presentando problemas. La propuesta de Bartlett, Holman y Somes se centró en el proceso de la planificación y desarrollo de la modernización o rediseño de las fuerzas dando por cumplidos los dos pasos previos: la identificación y socialización de los Intereses Nacionales y la Estrategia Nacional dejando en claro que cuando hablan de “estrategias y objetivos” explícitamente incluyen los de nivel político o estratégico nacional, como punto de partida del proceso pero no profundizó en la metodología para la especificación y cuantificación de las capacidades estratégicas militares por alcanzar. El sistema PPBs por su parte propuso una aproximación a la gestión logística y financiera del problema que considera al Plan como punto de partida conceptual político y estratégico, dejando un vacío en lo que debieron ser las técnicas necesarias para definir, comparar y elegir objetivamente entre las alternativas de capacidades estratégicas (programas), las combinaciones de medios con que se podrían alcanzar dichas capacidades y elegir entre ellas.

Planificación de fuerzas en Chile

En Chile existen antecedentes historiográficos que muestran los procesos mediante los cuales se reestructuraron sus fuerzas armadas, durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX recién pasado. Se encuentran documentadas las razones políticas, los objetivos nacionales, la evaluación de las amenazas y las implican-

cias financieras de las posibles decisiones; las opciones estratégicas que dieron origen a diversos planes de adquisiciones de material militar y naval y las decisiones concretas que las materializaron. También existen antecedentes documentales de las modificaciones que tuvieron esos planes y las razones de ellas. Desgraciadamente, no hay estudios que integren todos estos elementos en forma seria y sistemática.

Durante el siglo XX, particularmente después de la crisis del año 1930, la planificación de fuerzas por parte de los gobiernos nacionales quedó superada por la combinación de escasez de recursos financieros -o si se quiere por la priorización del empleo de los recursos existentes que pospuso a la defensa nacional- y la influencia de la entrega de material por parte de EE.UU., en el marco del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) entre ese país y los países sudamericanos.

Chile pagó un costo en seguridad y autonomía política por ese abandono y el país también quedó expuesto a abusos, maltratos y atropellos por parte de regímenes de países limítrofes que en algunos casos determinaron pérdidas significativas. Tal vez el daño más severo se produjo en nuestras elites dirigentes en donde se creó una cultura “judicial” que aun hoy día cree, erróneamente, que los conflictos entre países se resuelven en tribunales internacionales.

La gestión logística de las FFAA no tuvo una verdadera guía ni menos una fiscalización superior del Ministerio de Defensa. En realidad el desarrollo de las fuerzas terrestres, navales y aéreas ocurrió independientemente en cada una de ellas, con una coordinación mínima basada en la buena voluntad de las partes y sin integración logística efectiva.

En este aspecto en los últimos 20 ó 30 años, las fuerzas políticas y las instituciones militares han hablado y escrito mucho sobre el problema, pero el déficit de liderazgo ministerial ha impedido cualquier avance real. Es necesario también recordar que la nueva ley del Ministerio de Defensa, que aspiraba a resolver este déficit, fue promulgada recién en el año 2010, bajo el gobierno del presidente Sebastián Piñera, régimen en el cual la gestión de la defensa no avanzó. Las críticas de la entonces oposición permitían esperar que el ritmo y calidad del avance en la modernización de la estructura ministerial y la potenciación de la calidad técnica de su dotación durante el actual gobierno sería significativo, sin embargo hasta aquí se puede constatar que tampoco ha ocurrido.

La falla nacional crítica ha estado en la determinación de una *Estrategia Nacional*³ punto de partida para una gestión de desarrollo de fuerzas. Esta tarea política ha sido materia de tropiezos y fracasos que han dejando sin cimientos

³ El Ministerio de Defensa aprendió a hacer Libros de la Defensa y sigue repitiendo el ejercicio, sin poder superarlo.

la implementación de un sistema ministerial de Plan, Programa, Presupuesto para el total del sector. Asumir este problema es clave para entender el presente y como se ha evolucionado hacia él y por que en la actualidad el gobierno parece haber llegado a la conclusión de que no hacerla es lo políticamente menos dañino para la paz de sus eventuales autores.

La carencia de una estructura de gobierno adecuada para estudiar, proponer y ejecutar las políticas que materializan esta estrategia ha sido un obstáculo irremontable. En efecto, la carencia de definiciones entre el liderazgo de Relaciones Exteriores y Defensa por un lado y la inexistencia de un mecanismo asesor próximo y con acceso directo al ejecutivo no pudo ser resuelta por la ley del Ministerio de Defensa, que conformó un “solución de compromiso” tan absurda como ineficiente: asignar al Subsecretario de Defensa la “misión imposible” de proponer esa estrategia al Presidente de la República luego de trabajar directamente con el Ministro de Relaciones Exteriores, en una evidente asimetría de poder y peso político.

En otras palabras, mientras en Chile no haya una estrategia nacional de seguridad clara, que suscite amplio consenso, ninguna nueva técnica de gestión como “la planificación del desarrollo de fuerzas basado en capacidades estratégicas” podrá resolver el problema.

La planificación de fuerzas en la pos Guerra Fría

Widow comienza su excelente tesis⁴ “Proposición de un método de apoyo a la toma de decisiones relacionadas con desarrollo de fuerzas en la Armada de Chile” con una declaración que creo necesario analizar con cuidado pues es muy elocuente⁵:

“Analizado en detalle, este método - La Planificación en Base a Capacidades o *Capabilities-Based Planning (CBP)*- es una combinación de la mayor parte de las aproximaciones que mencionan Bartlett, Colman y Somes: es “Top – Down”, ya que parte de las políticas para terminar en los medios; utiliza los “Escenarios” para apoyar la definición de las capacidades; no descarta el análisis de la “Amenaza”, que puede ser la referencia para dimensionar algunas capacidades; el método se centra en la definición de “Capacidades” que permitan el cumplimiento de la

⁴ Juan Widow Lira, *Proposición de un método de apoyo a la toma de decisiones relacionadas con desarrollo de fuerza en la Armada de Chile*, Tesis para optar al grado académico de Magister en Ciencias Navales y Marítimas, Academia de Guerra Naval, 2009.

⁵ Este trabajo recoge, con muy pocos cambios, las ideas y explicaciones de Widow, en todo lo referente al propósito y funcionamiento del sistema *Capability-Based Planning (CBP)* y el *Analytic Hierarchy Process (AHP)*.

“Misión” de las FFAA; al centrarse en las capacidades, expresadas en términos de efecto deseado, incentiva la búsqueda de soluciones innovadoras, muchas veces orientadas al desarrollo “Tecnológico”, y por último, al considerar la priorización de capacidades y el proceso de realimentación para tender a la coherencia entre políticas y fuerzas, está asumiendo las limitaciones que impone el “Presupuesto”.

Si a esto agregamos que la existente técnica de gestión PPBs ya implantada en las FFAA de otros países, no solo no contradice en nada este nuevo sistema CBP, sino que su incorporación viene a apoyar en forma decisiva su funcionamiento, podemos aseverar que aparentemente nos encontramos ante un aporte al proceso de planificación y desarrollo de fuerzas de similar magnitud e importancia que sus dos predecesoras, el PPBs y la técnica de Bartlett, Holman y Somes más que ante un cambio revolucionario que deja obsoleto todo lo que lo precede.

EE.UU., Reino Unido, Australia, Canadá y Nueva Zelanda constituyeron “The Joint Systems and Analysis Group” como parte del “Technical Cooperation Program” entre los cinco países para estudiar y desarrollar el método incorporándolo a sus respectivos procesos de desarrollos de fuerzas y han ido modificando sus respectivas estructuras organizacionales nacionales para su mejor implementación.

El Ministerio de Defensa de Canadá define el CBP como “El proceso que transforma políticas en metas de capacidad y que identifica y valida los déficit y excesos de capacidad por medio del análisis de escenarios que representan los entornos de Seguridad y Defensa actuales y futuros. La Planificación en Base a Capacidades se sustenta en las orientaciones políticas y estratégicas de nivel nacional, y de este modo orienta el desarrollo de las fuerzas desde una perspectiva Top –Down”.

Otra definición, que ha sido ampliamente usada en diversas publicaciones y por distintas organizaciones, es la que da Paul K. Davis⁶: “Planificación en base a Capacidades es planificar, en un entorno de incertidumbre, para proveer capacidades adecuadas a un amplio rango de desafíos y circunstancias presentes en el día de hoy, considerando que se trabaja en un marco económico definido”.

Adicionalmente, para complementar estas definiciones, se hace necesario acordar una definición para el término *el concepto de “capacidad”*, que es esencial para la comprensión correcta del método y de toda la propuesta que discute el

⁶ Paul K. Davis, “Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission System Analysis, and Transformation”; prepared for the Office of the Secretary of Defense by RAND National Defense Research Institute; <http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1513/MR1513.pdf>

presente trabajo. Para estos efectos, por considerarla comprehensiva y clara, nos remitiremos a la definición que propone el LtCol R P Parker⁷:

“Capacidad es la aptitud de lograr un *efecto deseado en un entorno dado, dentro de un marco de tiempo definido, y sostener dicho efecto por un periodo determinado*. La capacidad la proporcionan sistemas integrados por personas, organización, doctrina, entrenamiento, material, logística, infraestructura e información”.

El Método CBP

a. Objetivos del método

Un muy breve resumen de lo expresado por Widow⁸ nos permite identificarlos como:

1. Asegurar la coherencia del desarrollo de fuerzas con las políticas de defensa. El método apunta a lograr capacidades estratégica conjuntas que satisfagan las políticas gubernamentales.
2. Afrontar en forma eficaz un escenario de seguridad incierto y con amenazas múltiples y diversas. *El mundo global actual presenta amenazas de carácter cambiante e incierto*. Incluyendo amenazas como la piratería, el narcotráfico, el terrorismo, la inmigración ilegal, y la creciente participación en operaciones de mantenimiento e imposición de la paz integrando fuerzas multinacionales.
3. Adecuar el desarrollo de fuerzas a las realidades económicas y financieras de los países, priorizando correctamente las necesidades.
4. Dar estabilidad en el tiempo a las políticas de inversión en defensa, a la vez que permitir la trazabilidad de las decisiones en esta materia. Al cambiar las autoridades, se producen cambios a veces muy relevantes. Esto afecta en forma significativa al proceso de desarrollo de fuerzas, ya que éste se caracteriza por inversiones de gran magnitud, que marcan la orientación de la estructura de fuerzas por largo tiempo (típicamente, entre 20 y 40 años), y cuyos proyectos asociados, en sí mismos, tienen una duración muchas veces superior a los 5 años.
5. Incentivar soluciones innovadoras y eficientes

⁷ “Capabilities-Based Planning Overview”; Defence Planning & Management DP&M, Canada Defence Site, Presentación disponible en el sitio, preparada por LtCol R. P. Parker, 29 Nov 2005; <http://www.dnd.ca/dgsp/pubs/dp_m/cbp_e.asp/>

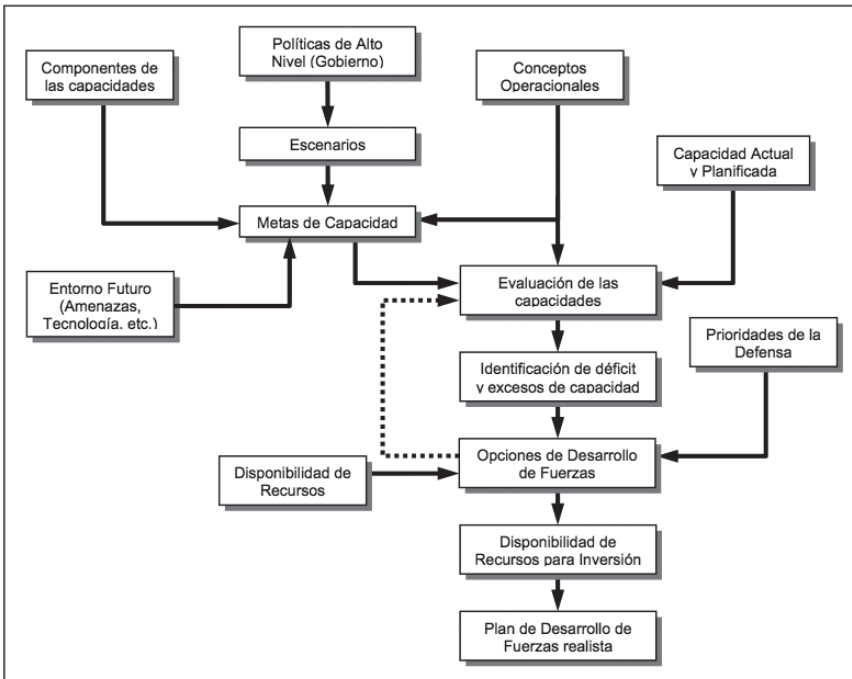
⁸ Widow, op. cit.

El enfoque en las “capacidades” pretende asegurar una visión amplia del espectro de soluciones posibles para satisfacerlas, evitando el “anclaje” en conceptos y medios tradicionales (aún cuando sin eliminarlos como posibilidad).

b. Esquema general del método

El método CBP, se puede sintetizar como se indica en el gráfico 1, a continuación:

Figura 1
Esquema de la Planificación del Desarrollo de Fuerzas en base a Capacidades



188

c. Descripción del método

1. Punto de partida: Políticas nacionales

Como se señaló anteriormente, este método enfoca el problema desde una perspectiva “Top – Down”, es decir, tiene su punto de partida en las políticas de más alto nivel. Estas orientaciones y políticas se encuentran tanto en documentos

oficiales como en fuentes menos evidentes, tales como usos y costumbres, interpretaciones de las políticas expresadas por altas autoridades, etc.⁹

Se trata de un proceso cíclico que permite la realimentación y ajuste de las etapas iniciales y tiende a la optimización de las políticas, ya sea en su vertiente de las orientaciones estratégicas como en la de asignación de recursos.

2. Empleo de escenarios

Los escenarios tienen por objeto proveer el contexto en que un país podría requerir el empleo de sus FFAA; es importante entender esto, ya que los escenarios útiles para *el CBP no consisten en proponer o explorar alternativas de futuro, sino poner a disposición del planificador un entorno o contexto en el cual se requerirán las capacidades*, y de esta manera entregarle una herramienta para poder determinar el tipo de capacidades requeridas, así como su alcance y magnitud. Estos escenarios deben ser *representativos, en forma genérica, de todas las instancias en que podría ser necesaria la participación de las FFAA*, ya que de otro modo su organización y equipamiento no les permitirá enfrentar adecuadamente dichas instancias. Asimismo, en esta etapa es necesario *definir la eventual simultaneidad* con que podrían presentarse las situaciones representadas por los escenarios.¹⁰

3. Funciones y tareas que se derivan de las políticas y las leyes

Paralelamente al desarrollo de los escenarios, es necesario efectuar lo que se podría denominar “Análisis de la Misión”; es decir, extraer de las políticas y orientaciones de alto nivel, las tareas, tanto de carácter permanente como esporádico que el Estado asigna a sus FFAA. Es necesario que este análisis de la misión sea exhaustivo y las funciones que se deduzcan sean todas aquellas en que todas y cada una de las Instituciones de la Defensa podrían ser llamadas a cumplir.

También es necesario tener en cuenta que las funciones aquí definidas deben abarcar no solo el ámbito del conflicto armado, que es el más natural cuando se habla de Fuerzas Armadas, sino todas las funciones que esas fuerzas cumplen para el Estado, tanto en tiempo de guerra como de paz. Se deben incluir funciones que a veces no están explícitas en ningún documento, pero que en los hechos sí se cumplen, frecuentemente en un rol de apoyo al desarrollo de la nación, o

⁹ Thomas-Durell Young, “Capabilities-Based Defense Planning: Techniques Applicable to NATO and Partnership for Peace Countries”; disponible en PFP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes <<https://consortium.pims.org/filestore2/download/3474/Capabilities%20Based%20Defense%20Planning.pdf>>

¹⁰ The <<http://plausiblefutures.wordpress.com/2007/04/10/the-use-of-scenarios-in-long-term-defence-planning/>>

contribuyendo a funciones que no corresponden en principio a las FFAA, pero que se realizan debido a las capacidades que poseen y en base al principio de subsidiariedad del Estado. Es también necesario considerar aquellas tareas que surgen de mandatos legales como, en el caso de la Armada, tareas de seguridad y control marítimo, de control de actividades deportivas, recreativas y productivas, derivadas de la Ley de Navegación y otras.

4. *Concepto de empleo de las fuerzas*

Al analizar el contexto en que las FFAA deberán cumplir las funciones que les asignan las políticas de defensa, el cual está representado por los escenarios explicados más arriba, se hace necesario *plantearse el “cómo” serán empleadas las fuerzas, en términos generales, para lograr el éxito en el cumplimiento de dichas funciones*. En esta etapa se debe analizar el entorno físico en que operarán, las restricciones de todo tipo que las afectarán, las características propias del personal, tales como idiosincrasia, preparación, etc. Es necesario distinguir que este Concepto de Empleo no corresponde al nivel de las operaciones concretas, sino que *es una idea genérica (doctrinaria) de cómo operarán las fuerzas* ante las diversas situaciones que se presenten.

190

5. *Definición de las capacidades y sus componentes*

Una vez definidas las funciones que deben cumplir las fuerzas (el “qué” deben hacer), y habiendo considerado en forma genérica el “cómo” lo harán (concepto de empleo), es necesario enfocarse en el problema que es propio del desarrollo de fuerzas: “con qué” lo harán, es decir, *las capacidades que requieren las fuerzas para cumplir sus funciones*. Las capacidades no se limitan a los medios materiales; las capacidades les otorga una combinación integrada y armónica de personas, organización, doctrina, entrenamiento, material, logística, infraestructura, información (tal como aparece en la definición previamente propuesta) y también niveles de alistamiento. Es necesario considerar simultáneamente los aspectos de personal, logística, organización, doctrina, entrenamiento e información, las que, si se consideran en su debida medida, también tendrán una parte relevante en los costos de la inversión.

6. *Metas de capacidad*

Las “Metas de Capacidad” (u objetivo de capacidad) pretenden establecer el “cuánto” se requiere poseer de las capacidades previamente definidas, estableciendo magnitudes y alcances, para ser capaz de cumplir eficazmente las funcio-

nes asignadas. Estas “Metas de Capacidad” podrían definirse también como la “determinación de necesidades” para poder cumplir con las funciones.

7. Excesos y déficit de capacidad

Las “Metas de Capacidad”, definidas de acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior, frecuentemente difieren de la realidad de las capacidades actuales que poseen las fuerzas.

8. Producto final. Realidad dinámica

Una vez determinados los déficit y excesos de capacidad, debe actuar la organización para corregirlos, considerando adicionalmente las prioridades presentes en las políticas y orientaciones para la defensa que provienen del más alto nivel

En esta etapa final se deben *analizar las distintas opciones existentes para adquirir una determinada capacidad*, tendiendo a las más eficientes o costo–efectivas, de tal modo de lograr un equilibrio en las capacidades que poseen las fuerzas, satisfaciendo cada una de ellas en la medida necesaria y posible de acuerdo a su importancia, pero sin descuidar ninguna.

Por último, hay que tener presente que el proceso descrito es cíclico, en el sentido de que es necesario actualizar la información y los análisis periódicamente.

Así como el sistema PPBs requirió de otras herramientas fundamentales para hacerlo operativo – el método de Bartlett, Holman y Soames y otras técnicas de apoyo–, el sistema CBP requiere también apoyos externos, principalmente en el proceso de Toma de Decisiones mediante el “Analytic Hierarchy Process”, que comentaré brevemente.

d. Proceso de toma de decisiones

“La toma de decisiones es un proceso para elegir entre cursos de acción alternativos, en orden a lograr metas y objetivos”.¹¹ Esta frase sintetiza en forma apropiada en qué consiste la toma de decisiones, sin embargo, hace aparecer como simple algo que en realidad es muy complejo y cuando la complejidad de los problemas aumenta, cuando los factores que lo afectan se multiplican, cuando los criterios en base a los cuales se debe decidir son muchos pero con distinto grado de incidencia en el problema, la mente humana ordinaria llega a ser inca-

¹¹ DSc Ernest Forman and Mary Ann Selly, “Decision By Objectives (How to convince others that you are right)”; /mdm.gwu.edu/forman/DBO.pdf>Forman, Ernest, DSc. and Selly, Mary Ann.>

paz de analizar adecuadamente todos los aspectos del problema sin el *apoyo de herramientas externas* a ella.

“Sin embargo, una de las dificultades para emplear aproximaciones analíticas en la resolución de problemas, como aquellas que se encuentran en libros de texto de ciencias de la administración, es que ellas consisten en aproximaciones predominantemente cuantitativas, incapaces de incorporar los factores cualitativos tan importantes en decisiones vitales”.¹²

Ante problemas como el señalado, durante muchos años se ha trabajado en idear métodos que apoyen la toma de decisiones, intentando darle un carácter más objetivo a elecciones que de por sí se basan en juicios y fundamentos subjetivos. El “Analytic Hierarchy Process”, desarrollado por el Dr. Thomas Saaty a comienzos de la década de 1970, es un método matemático de apoyo a la toma de decisiones que pretende ofrecer una aproximación del tipo indicado, y que de hecho ha tenido gran éxito a nivel mundial. En la actualidad lo emplean programas computacionales relativamente populares, como son el “Expert Choice” y el “Decision Lens”, que son comerciales, y el “Super Decisions”, que está disponible en Internet en versión Beta, para investigación.

En este trabajo no se pretende entrar en los fundamentos matemáticos del método, tema sobre el cual se han escrito muchos libros y ensayos y que es de una gran complejidad.

192

Lo nuevo de la situación que haría necesario el uso de CBP

Widow, en la presentación de su trabajo señala que su experiencia práctica consistió en:

un ejercicio (ficticio) de estructuración de las fuerzas navales de EE.UU., tomando como base la fuerza existente, la situación internacional y nacional, y la realidad económica del país; en función de eso se requería diseñar una estrategia de defensa y un plan de desarrollo de fuerzas. El curso descrito le permitió al autor apreciar algunas alternativas para el desarrollo de fuerzas, las cuales en gran medida rompían con el paradigma de usar la “amenaza” como referencia única e insustituible,

ya que “como ya se mencionó anteriormente, el término de la “Guerra Fría” y la consiguiente desaparición de la amenaza soviética como referencia para el tipo y cantidad de fuerzas militares que debían poseer las potencias occidentales y sus aliados, obligó a estos países a replantearse el problema de la Planificación de Desarrollo de Fuerzas”.

¹² Widow, op. cit., p. 4.

Luego de casi 10 años, “se llegó al método hoy denominado “Capabilities Based Planning” (CBP), o “Planificación de Desarrollo de Fuerzas Basado en Capacidades”. Este método pretende “en un entorno de incertidumbre, proveer capacidades adecuadas para un amplio rango de desafíos y circunstancias presentes en el día de hoy, considerando que se trabaja en un marco económico definido”.¹³ Aún así, el método se encontraba en una etapa incipiente a comienzos de la década de 2000, sin embargo encontró un creciente apoyo luego de los ataques del 11 de Septiembre de 2001 en Washington y Nueva York, ya que permitía enfrentar de un modo razonable una amplia gama de funciones y tareas nuevas que comenzaron a aparecer como necesarias ante las nuevas amenazas”.

Creo que estas aseveraciones son muy esclarecedoras y merecen algunos comentarios: primero, desde la Segunda Guerra Mundial EE.UU. nunca luchó directamente contra la Unión Soviética y si luchó en muchos conflictos de diferentes tipos, algunas veces con éxito y otra veces no; no podría decirse que no haya dispuesto de una amplia variedad de capacidades más allá de las necesarias para enfrentar a su archi enemigo soviético y que no haya reestructurado al menos una parte sustantiva de sus fuerzas para cada una de esta situaciones. Solo en Viet Nam llegó a tener desplegados, por varios años, hasta medio millón de soldados y un gigantesco apoyo logístico dedicado a la guerra no – convencional. Es decir, la amenaza no – convencional estaba vigente y siendo enfrentada desde muchos años antes. Creo que la amenaza soviética no fue usada como “referencia única e insustituible”. Segundo, EE.UU. si dispuso de “capacidades adecuadas para un amplio rango de desafíos y circunstancias presentes” y los debates anuales del Congreso norteamericano dejan en claro que siempre se consideró “que se trabajaba en un marco económico definido”. Tercero, la influencia del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 indudablemente influyó en la conveniencia de mostrar al público que se estaban tomando acciones para evitar un nuevo ataque. En este sentido, la puesta en ejecución de una nueva técnica que prometía mejorar la capacidad de respuesta del gobierno era algo políticamente muy conveniente.

Hoy día, en el año 2015, EE.UU. dispone de una Estrategia de Seguridad Nacional que identifica sus Intereses Nacionales Permanentes, que son los mismos que el 2010: el Presidente Obama destaca que la fuerza del crecimiento de la *economía* de Estados Unidos constituye la base de la seguridad nacional del país y una fuente vital de su influencia en el mundo. También subraya que EE.UU. es el *líder mundial* en producción de *petróleo y gas*. Finaliza afirmando

¹³ Paul K. Davis, “Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission System Analysis, and Transformation”; prepared for the Office of the Secretary of Defense by RAND National Defense Research Institute; http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1513/MR1513.pdf

que los norteamericanos continuarán siendo líderes en la *ciencia*, en la *tecnología* y en la *innovación* de la economía global.

Los Objetivos Estratégicos Nacionales están constituidos por la seguridad de Estados Unidos; una economía fuerte, innovadora y en crecimiento; el respeto a los valores universales en todas las partes del mundo; y el establecimiento de reglas en que sustenten el orden internacional y para garantizar dichos intereses menciona que posee una *fuerza militar* cuyo poder, tecnología y alcance geoestratégico no tiene rival en el mundo y que ha renovado *sus alianzas* desde Europa hasta Asia. Por otro lado, manifiesta repetidamente que Estados Unidos quiere liderar. Incluso llega a afirmar que “la cuestión no es si Estados Unidos quiere liderar *sino cómo debe liderar*”.

Se podrá discrepar de ella, pero es claro que entrega directrices claras respecto a qué, cómo y dónde hacer lo necesario para mantener su supremacía mundial, que en este momento tiene una variedad de amenazas de diverso tipo y entidad, y que se prepara para enfrentar los poderes nacionales que puedan disputar esa supremacía: Rusia, China, el Terrorismo musulmán y los Estados delincuentes.

¿Ha habido algún cambio en la naturaleza del ambiente nacional e internacional que rodea el proceso para la determinación y estructuración de las fuerzas militares?. No me parece. Es cierto que no se aprecia tan perentoria la necesidad de tener un plan acabado para un enfrentamiento con China o con Irán o con Rusia, pero si es claro que se han planificado y se están tomando todas las medidas para disponer de los recursos, de la tecnología, la información, los aliados y la capacidad de proyección necesaria para enfrentar esas posibilidades. ¿Es eso el equivalente del “Plan” existente en el sistema PPBs?, me parece que se aproximan mucho.

Otras consideraciones

Me parece que el CBP –planificación del desarrollo de fuerzas basada en capacidades– viene a complementar la metodología existente en un aspecto que tenía debilidades serias, el proceso de identificación, diseño y selección de capacidades estratégicas.

También me parece que debemos precavernos del entusiasmo excesivo.

El error en que cayó Mc Namara, que lo llevó a creer que la gestión logística y presupuestaria era la estrategia nacional y militar; que el análisis operacional que derivó en el “body counting”, -el cálculo de consumo de recursos versus la cantidad de bajas causadas al enemigo- era el objetivo de las operaciones militares y que los combates no eran una lucha de vida o muerte para los soldados sino

una forma de “enviar mensajes al enemigo”, muestran que es muy fácil caer de nuevo en lo mismo.

Pretender que la técnica para trabajar el proceso de planificación y desarrollo de las fuerzas constituye la lógica que reemplaza o condiciona la estrategia nacional y militar es un error muy grave.

Bibliografía

- Bartlett, Henry, Paul Holman & Timothy Somes, *Strategy and Force Planning*, Naval War College, USA: Newport RI, 1996.
- Capabilities-Based Planning Overview, Defence Planning & Management DP&M, Canada Defence Site, Presentación disponible en el sitio, preparada por LtCol R. P. Parker, 29 Nov 2005; <http://www.dnd.ca/dgsp/pubs/dp_m/cbp_e.asp/>
- Davis, Paul K., “Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission System Analysis, and Transformation”, prepared for the Office of the Secretary of Defense by RAND National Defense Research Institute; <http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1513/MR1513.pdf>
- Davis, Paul K., “Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission System Analysis, and Transformation”, prepared for the Office of the Secretary of Defense by RAND National Defense Research Institute; http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1513/MR1513.pdf
- Enthoven, Alain C., & K. Wayne Smiths, *How Much is Enough?*, Editado por Harper & Colophon Books, 1972. RAND Publishers, 2005.
- Forman, Ernest and Mary Ann Selly, “Decision By Objectives (How to convince others that you are right)”, /mdm.gwu.edu/forman/DBO.pdf>Forman, Ernest, DSc. and Selly, Mary Ann.>
- Widow Lira, Juan, *Proposición de un método de apoyo a la toma de decisiones relacionadas con desarrollo de fuerzas en la Armada de Chile*. Tesis para optar al grado académico de Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, Academia de Guerra Naval, 2009.
- Young, Thomas-Durell, “Capabilities-Based Defense Planning: Techniques Applicable to NATO and Partnership for Peace Countries”; disponible en PFP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes <<https://consortium.pims.org/filestore2/download/3474/Capabilities%20Based%20Defense%20Planning.pdf>>