

2. El planeamiento para la defensa. Historia y diferentes metodologías

Sol Gastaldi y Sergio Eissa

El planeamiento para la defensa constituye un procedimiento fundamental de *policymaking* para el establecimiento del diseño de fuerzas militares. Se concibe como un proceso que se ejecuta en el marco de una metodología a través de la cual se articulan de manera lógica medios-fines. De ahí que generalmente se emplee el término «planeamiento estratégico». Breitenbauch y Jakobsson (2018, p. 254) notan este aspecto, señalando que “el planeamiento de la defensa debería ser considerado una parte relevante e integral del panorama subdisciplinario general de los estudios de defensa y estratégicos”.

Inserto así dentro de la disciplina de los denominados “Estudios de Seguridad”, el planeamiento resulta de interés analítico para la defensa nacional, por lo cual a través del presente apartado se indagará sobre los aspectos teóricos que caracterizan este proceso junto a elementos de orden metodológico.

La complejidad e importancia que posee la política de defensa para preservar los intereses nacionales o vitales de un Estado demanda el establecimiento de un proceso lógico y racional, a través del cual el mayor nivel de su conducción política—el nivel Estratégico Nacional—fije los objetivos estratégicos y defina la estrategia a seguir. En tal sentido, el planeamiento estratégico militar consiste en la elaboración, el diseño y ejecución de las estrategias adoptadas, a los efectos de alcanzar los objetivos militares. En este proceso, el planeamiento será la herramienta que se utilizará para traducir las instrucciones políticas en los efectos militares requeridos, estableciendo un determinado diseño de instrumento militar.

Arteaga Martín y Fojón Lagoa (2007) realizan una valiosa distinción entre el objeto y el método de planeamiento que resulta relevante mencionar:

el objeto del planeamiento estratégico sigue siendo el empleo de la fuerza, independientemente de las modalidades de aplicación que re-

quiera en un determinado momento histórico, mientras que el método se refiere al proceso racional de determinación de objetivos, medios y formas de emplear la fuerza. (p. 20-21)

Tal como señalan estos autores:

el arte de la política se ejerce mejor sobre una base metodológica y sólo el planeamiento permite evaluar los costes de las decisiones, sean presupuestarios, políticos o sociales, así como sus riesgos, las posibilidades de acierto o fracaso que encierra cada decisión debidamente valorada. (2007, p. 21)

El planeamiento estratégico, entendido como método, facilitará la adecuación de objetivos y capacidades militares. Más allá de la metodología de planeamiento adoptada –que veremos a continuación–, la lógica del planeamiento estratégico es, en términos generales, la siguiente: una vez identificado el fin para el que se desea emplear el instrumento militar se prosigue con la definición de la estructura y capacidades militares necesarias, es decir, la determinación de la estructura de fuerza y equipos militares –por ejemplo, sistemas de armas– adecuados para las misiones militares asignadas.

El desarrollo del planeamiento, como proceso y en su procedimiento, dependerá en gran medida de los arreglos institucionales y de los actores intervinientes. Así, en términos teóricos es posible identificar dos subsistemas: el político-estratégico y el estrictamente militar. La procedencia y relevancia de ambos actores estará definida fundamentalmente en base al diseño institucional (organigrama), aunque también puede intervenir la correlación de fuerzas (sociograma). Sin embargo, es importante que sea el Ministerio de Defensa, en tanto nivel Estratégico Nacional, el conductor y supervisor de todo el proceso. El planeamiento en el nivel del subsistema político-estratégico (el cual puede, a la vez, iniciarse en el mayor nivel de conducción, es decir, del Presidente de la Nación o Jefe de Estado, a partir de una Directiva Presidencial u otro documento de ese nivel) debe evaluar el contexto estratégico, establecer la misión de las Fuerzas Armadas, objetivos de fuerzas, identificar el potencial de las fuerzas propias y rivales (si las hubiere), entre otros factores que, por lo general, se encuentran expresados en la normativa básica de defensa, libros blancos u otras publicaciones oficiales, que constituyen los lineamientos político-estratégicos que reciben el nombre de “doctrina de defensa”. Por su parte, el subsistema militar será el responsable del planeamiento de las operaciones, que se vincula al desarrollo de capacidades y al empleo de la fuerza. En las últimas décadas, la tendencia

dominante ha sido hacia lo conjunto, por lo que esta etapa recibe el nombre de planeamiento militar conjunto, el cual suele delimitarse en ciclos de corto, mediano y largo plazo. Así, el planeamiento de corto plazo determinará el instrumento militar necesario para cumplir las misiones actuales; mientras que el planeamiento de mediano y largo plazo buscará establecer el diseño de fuerzas deseable –y también necesario– para lograr los efectos militares futuros dispuestos por el nivel Estratégico Militar.

Métodos de planeamiento estratégico para el diseño del Instrumento Militar

Desde una óptica vinculada con la toma de decisión, los diferentes métodos de planeamiento pueden ser agrupados en dos categorías: i) modelos descendentes o “de arriba hacia abajo”; y ii) modelos ascendentes o “de abajo hacia arriba”.

En el modelo descendente, el proceso de planeamiento parte del mayor nivel de conducción política. Es generalmente asociado a la “gran estrategia”, “estrategia política” o “estrategia de seguridad nacional”, en tanto parte de la identificación política de los objetivos nacionales que conllevan la elaboración de una serie de documentos claves a través de los sucesivos niveles en la toma de decisión.

Tal estructuración jerárquica permite la priorización de los fines. Asimismo, proporciona una manera sistemática de pensar a través de los requerimientos desde una perspectiva amplia o “macro”, lo que a la vez permite establecer relaciones con otros instrumentos de apoyo además del militar.

En cambio, en el modelo ascendente, los medios terminan determinando los fines, puesto que prevalecen como variables las capacidades existentes. Así, el planeamiento se realiza a partir del análisis de una situación estratégica previsible, en torno a cómo los potenciales oponentes pueden ser enfrentados con los medios disponibles.

En el caso argentino –y como veremos más en detalle en los próximos capítulos– se adoptó un modelo descendente, que partió del mayor nivel de decisión política, el cual empleó la metodología de planeamiento basado en capacidades.

Tal como se insinuó más arriba, el contexto estratégico de seguridad in-

ternacional influye en sobremanera a la adopción del método de planeamiento. En tal sentido, se puede asegurar que la finalización del conflicto Este-Oeste marcó un punto de inflexión en los procedimientos tradicionales de planeamiento de la defensa. En palabras de Arteaga Martín y Fojón Lagoa (2007, p. 27): “el alejamiento de una confrontación global, incluida la escalada nuclear, no se ha traducido en una simplificación del planeamiento. Por el contrario, las circunstancias del uso de la fuerza se han complicado extraordinariamente por la incertidumbre del contexto estratégico”.

De este modo, durante la Guerra Fría, la base del planeamiento consistía en la evaluación de las amenazas militares externas y se traducía en un cálculo de balance de fuerzas (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007). Contrariamente, en el actual escenario de incertidumbre, los planificadores de la defensa en lugar de señalar “quién”, han priorizado la identificación del “cómo”. Es decir, reconocer modos genéricos de agresión y establecer las capacidades necesarias para enfrentar tales tipos de amenazas.

Considerando así el contexto estratégico, las diferentes metodologías de planeamiento de fuerzas pueden dividirse en dos categorías genéricas, de acuerdo al grado de (in)certidumbre.

Planeamiento bajo certidumbre

Siendo la metodología predominante durante la época de la Guerra Fría debido a la certidumbre, a nivel estratégico, respecto de los oponentes en torno a los cuales desarrollar el planeamiento de la defensa –pues estos respondían a dos bloques antagónicos claramente delimitados en el Sistema Internacional–, el planeamiento bajo certidumbre se formulaba en torno a las denominadas hipótesis de conflicto.

Planeamiento por hipótesis de conflicto

Este método de planeamiento tradicional, también denominado como

“Planeamiento basado en amenazas” se caracteriza por su desarrollo a partir del conocimiento concreto de las amenazas y del potencial agresor, permitiendo elaborar los planes u opciones de respuesta ante un posible enfrentamiento (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007). Tales planes son resultado de un cálculo de fuerzas, denominado balance militar.

Ampliamente empleado durante el período de Guerra Fría, el planeamiento basado en la amenaza se encuadraba en el análisis de la situación estratégica definida por el enfrentamiento entre dos grandes bloques antagónicos. Se basaba en un escaso número de escenarios estáticos que permitían identificar los medios necesarios para combatir y, eventualmente, anular la amenaza predefinida, orientando la toma de decisiones hacia la renovación de los sistemas de armas existentes o la adquisición de otros tecnológicamente novedosos, con el fin de compensar el balance militar con el oponente previamente identificado. El planeamiento basado en la amenaza es, en esencia, reactivo y los estrategias podrían tener graves dificultades en adaptarlo a cambios repentinos en un ambiente internacional.

Por lo tanto, resulta útil en términos heurísticos referirse al método bajo certidumbre como “planeamiento por hipótesis de conflicto”, en tanto una hipótesis de conflicto remite a una “suposición de un enfrentamiento, fundado en la evaluación y comparación entre la actitud estratégica propia y la de otros actores estaduales, en relación a los respectivos intereses vitales, nacionales, u objetivos nacionales” (Estado Mayor Conjunto, 2010).

Es importante destacar las limitaciones de este enfoque. Como señalan Arteaga Martín y Fojón Lagoa (2007, p. 192-193): “que las amenazas tuvieran nombre y apellidos concretos agotaba todo el planeamiento e impedía planear otras amenazas”. El caso argentino bien muestra este aspecto. Las hipótesis de conflicto que el país mantenía con Chile, Brasil y el “ámbito interno”¹⁶, le impidieron orientar el planeamiento de fuerzas hacia la conjuración de otra amenaza: el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, con el cual finalmente entró en guerra en 1982. Fue una guerra con un país que tenía usurpada parte del territorio argentino desde 1833. “Sin una adecuada preparación, contradiciendo normas esenciales de la planificación y engendrando así, errores y omisiones fundamentales que afectaron la orientación estratégica militar y la coherencia de la planificación contribuyente. Todo ello constituyó una causa decisiva de la derrota” (Rattenbach, *et al.*, 1982: p. 233), cimentada a la vez en una errónea concepción política y estratégica que

¹⁶ El “ámbito interno” fue cambiando a lo largo del tiempo. Mientras que en el siglo XIX se refería a los pueblos originarios, posteriormente fue variando desde el anarquismo/socialismo, pasando por el radicalismo y el peronismo, fundamentalmente, hasta llegar al Plan CONINTES en 1958 y la Doctrina de Seguridad Nacional en 1966.

suponía “que Gran Bretaña no reaccionaría militarmente y que los EE.UU. no permitirían una escalada militar” (Rattenbach, *et al.*, 1982: p. 230).

Planeamiento bajo incertidumbre

El planeamiento basado en la incertidumbre ha sido consecuencia de la transformación del sistema internacional luego de la Guerra Fría (1947-1991), donde los vertiginosos cambios demandaron que el planeamiento fuera flexible y permitiera la denominada “adaptabilidad estratégica” a dichos cambios estratégicos. Asimismo, el planeamiento bajo condiciones de incertidumbre debe brindar “adaptabilidad operativa”, aquella destinada a sumar capacidad de reacción ante cambios en el escenario.

Si bien no se aplican en forma pura, en el planeamiento bajo incertidumbre se destacan fundamentalmente la metodología de: i) planeamiento basado en capacidades, ii) la de planeamiento basado en efectos, y iii) el denominado enfoque global (*comprehensive approach*). Estos métodos han sido progresivamente incorporados y adaptados a los marcos nacionales por los países más avanzados desde el fin de la Guerra Fría. También pueden mencionarse otros, siguiendo a Arteaga Martín y Fojón Lagoa (2007), como el *portfolio-management* o gestión de cartera, que evalúa como debe distribuirse el esfuerzo en función de distinto tipo de escenarios; o el planeamiento adaptativo, que evalúa las estructuras de fuerza de acuerdo a diferentes presupuestos y escenarios.

En los siguientes apartados analizaremos las metodologías de planeamiento bajo incertidumbre.

Planeamiento basado en escenarios

Este método fue empleado en muchos países por el planeamiento militar luego de la Segunda Guerra Mundial (aunque sus raíces datan del siglo XIX), en especial en Estados Unidos con el apoyo técnico de la *RAND Corporation* —creada en el año 1948—.

La *RAND Corporation* fue precursora de esta metodología, a través del análisis de escenarios basados en pronósticos probabilísticos. Sin embargo, su evolución en los años '50 se debe principalmente al aporte que hizo al Departamento de Estado de los Estados Unidos Herman Kahn, quien señalaba que los escenarios de planeamiento no eran predicciones, sino una construcción conceptual de futuros alternativos. El modelo de Kahn empleaba técnicas cualitativas e intuitivas de análisis. Posteriormente, el desarrollo del planeamiento por escenarios retomó técnicas probabilísticas para la modelización de escenarios basadas en algoritmos y, finalmente, se recurrió a la técnica prospectiva, centrada fundamentalmente en los desarrollos de Michael Godet de 1992 (Vergara Schmalbach, Fontalvo Herrera y Maza Ávila, 2010).

La construcción de escenarios fue especialmente acogida por el mundo empresarial. Tal es el emblemático ejemplo de los escenarios desarrollados por la empresa Shell International.

Este método se basa en la formulación de situaciones hipotéticas para el empleo de fuerzas que derivan en el desarrollo de planes viables para tales futuros posibles o escenarios. Los conocidos “juegos de guerra” son una herramienta que suele ser empleada para la construcción de los escenarios de planeamiento.

Planeamiento basado en capacidades

El planeamiento basado en capacidades fue originariamente empleado en forma aislada para el planeamiento nuclear durante la década de 1960, e incluso durante la década siguiente para el posicionamiento de equipo militar estadounidense en el Golfo Pérsico. Sin embargo, este método cobró forma dentro de la *RAND Corporation* a fines de la década de 1990, considerándose a Paul K. Davis como su principal mentor, con el propósito de ampliar el rango de los escenarios para el planeamiento (Breitenbauch y Jakobsson, 2018).

Este método se generalizó en los Estados Unidos a partir del año 2001, de la mano del Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, aunque su primera mención oficial data de la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 1997 (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007). Este planeamiento pasó a reemplazar el modelo que había introducido el ex Secretario de Defensa Robert McNamara, basado en amenazas, y que se aplicó por lo menos durante cuarenta años.

El propósito fundamental de esta metodología es “invertir los recursos escasos en las capacidades militares que mayor ventaja comparativa proporcionen” (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007, p. 197). Por tal razón, se argumenta que esta metodología se destaca por combinar incertidumbre estratégica con la realidad presupuestaria. El método basado en efectos, que se detallará a continuación, coincide con el de capacidades en la consideración de un horizonte presupuestario restrictivo, por lo que tienden a la búsqueda de la maximización de las capacidades disponibles.

El planeamiento basado en capacidades se desarrolla sin el establecimiento *a priori* de los conflictos concretos en los que se ha de participar, por lo que se enfoca en identificar las capacidades necesarias para reaccionar ante ellos. Es por esto que se dirige a la obtención de las capacidades que permitan operar en el espectro más amplio de las operaciones frente a amenazas genéricas. Debe destacarse que la obtención de capacidades no es sinónimo de obtención de medios militares –por ejemplo, equipamiento y armas– dado que por capacidad se entiende la aptitud para lograr un efecto, es decir, “se trata de desarrollar determinadas aptitudes militares genéricas como la movilidad, la protección, la logística integrada, el mando y control y otras que se consideren necesarias para hacer frente a los retos operacionales del futuro” (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007, p. 204).

Así, “capacidad” remite al conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico, entre otros) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretendan conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas.

Como señalan Arteaga Martín y Fojón Lagoa (2007):

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

En este modelo, la selección de escenarios no se asemeja a la definición de futuros alternativos, sino que brinda un marco para contextualizar el establecimiento de los objetivos de capacidad de manera realista.

Como puede observarse, el planeamiento por capacidades resulta idóneo para aquellos Estados cuya situación estratégica no observa una situación de conflicto bélico inminente ni en el mediano ni en el largo plazo, o una potencial agresión, siendo adecuado para los países que se encuentran en una zona de paz. Por ello, el proceso de planeamiento por capacidades se inicia identificando escenarios donde se puede emplear al instrumento militar, aquellos que pueden tomar la forma de “escenarios estratégicos” u “operativos”, que sirven para establecer las funciones que deben realizar las Fuerzas Armadas a mediano y largo plazo. Es decir, los escenarios deben reflejar el tipo de misión que el nivel Estratégico Nacional establece para el empeñamiento del instrumento militar. Por tal motivo, Davis (2002) sugiere desarrollar junto a la elaboración de escenarios, un análisis de misiones, lo cual brinda mayor precisión para la definición de las capacidades a desarrollar.

El planeamiento por capacidades es, en muchos casos, complementado con una fase de planeamiento de recursos que se realiza finalizada la etapa de planeamiento de las capacidades –deseables–. En función del horizonte presupuestario, se definen las capacidades materiales a retener, modernizar o incorporar. Luego, se establecen las capacidades, atendiendo sus componentes funcionales (como comando y control, movilidad estratégica, logística) y operacionales (estructura de fuerza, fuerza de despliegue rápido).

Planeamiento basado en efectos

En líneas generales, esta metodología proveniente del ámbito empresarial permite seleccionar los medios más adecuados para lograr el efecto deseado. Por efecto, debe entenderse “el estado físico y/o conductual de un sistema resultante de una acción, conjunto de acciones o efectos directos o indirectos” (*U.S. Joint Forces Command, 2006, p. 3*).

Si bien se puede emplear a nivel estratégico, contribuye en gran medida al planeamiento operativo. A diferencia del planeamiento tradicional, este método no busca planificar en base a “quién”, sino en función del “cómo”. El resultado de este planeamiento conjuga el análisis de tres variables: i) el estado final deseado; ii) las acciones y efectos directos e indirectos requeridos para llegar a dicho estado final deseado; y iii) las capacidades disponibles para ello.

En tal sentido, Breitenbauch y Jakobsson (2018) destacan que el planeamiento de la defensa consiste en un:

proceso deliberado de planificar las fuerzas futuras de una nación, las posturas de fuerza y las capacidades de fuerza (a diferencia del planeamiento operativo sobre cómo emplear las fuerzas en la guerra). La planificación debe considerar al corto, mediano y largo plazo. Esta definición es útil en distinguir entre la previsión de la fuerza y el empleo de fuerza, donde este último no forma parte del planeamiento de la defensa. (p. 256)

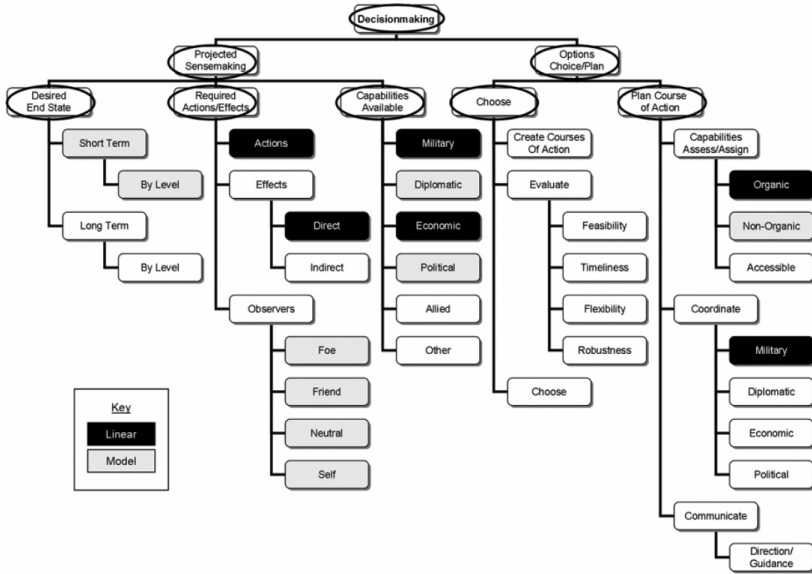
Cabe destacar que el planeamiento de la operación en base a efectos puede proveer a objetivos de distinto nivel. Como ejemplo, Edward Smith (2006) señala que el estado final deseado de una operación táctica puede ser destruir la aeronave de un oponente, lo que puede generar a la vez un efecto a nivel operacional como puede ser el logro de la superioridad aérea, y un efecto a nivel estratégico militar, como que el oponente abandone su ataque.

A nivel estratégico, para el logro de los objetivos, el planeamiento basado en efectos prioriza emplear otras capacidades, además de las inherentemente militares, como las capacidades diplomáticas, económicas o políticas. Esta multidimensionalidad de las capacidades suele generar una mayor complejidad al proceso de planeamiento. Así, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) define al planeamiento basado en efectos como un enfoque que involucra “la aplicación integrada y comprensiva de todos los instrumentos de poder de la Alianza, tanto militares como no militares, a los resultados deseados” (Mitchel, 2008, p. 20).

Es importante destacar que entre los países que han adoptado esta metodología se destacan Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (en adelante, Reino Unido), tras la transformación del escenario de seguridad internacional luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Por lo tanto, aparece este modelo de planeamiento como una herramienta apta para orientar las operaciones caracterizadas por contextos de incertidumbre, asimetría y prevalencia de actores no estatales. Entre las ventajas que reporta en el nivel operacional, se destaca que provee una mejora en la unidad de esfuerzo entre militares, inter-agencias, socios multinacionales y organizaciones no gubernamentales; favorece la economía de fuerza y un uso más preciso de las capacidades (*U.S. Joint Forces Command*, 2006). Arteaga Martín y Fojón Lagoa (2007) destacan la flexibilidad que aporta esta metodología.

El siguiente gráfico extraído de Smith (2006) representa el proceso racional de planeamiento a través de una metodología basada en efectos.

Gráfico 2.1: Planeamiento a través de la metodología de efectos

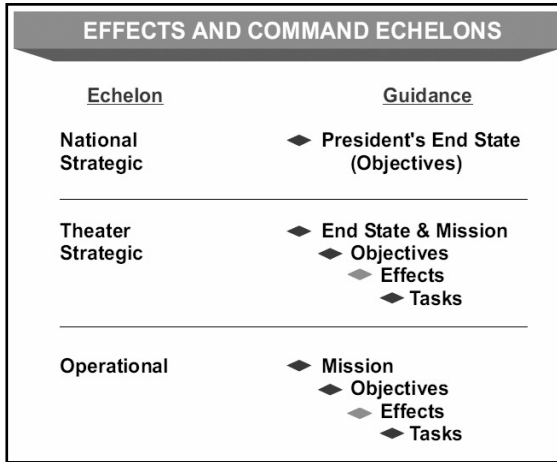


Fuente: Smith (2006: p. 133)

Del gráfico se desprenden las tres variables fundamentales que orientan este proceso de planeamiento: el estado final deseado, las acciones y efectos requeridos para alcanzar dicho estado, y las capacidades disponibles.

El estado final deseado se establece en los niveles estratégico nacional y estratégico militar, como puede observarse en el siguiente gráfico. Por su parte, los efectos actúan como un articulador entre los objetivos estratégicos nacionales y las acciones de nivel táctico.

Gráfico 2.2: Metodología basada en Efectos por Nivel Estratégico



Fuente: U.S. Joint Forces Command (2006: p. 5)

Como argumentan Arteaga Martín y Fojón Lagoa (2007)

la metodología es esencialmente conceptual, por lo que los responsables de planeamiento han potenciado los centros de experimentación, desarrollo y análisis para estudiar las acciones y medios idóneos para conseguir los efectos deseados (...). El enfoque EBAO requiere planeamiento, ejecución y análisis basados en un entendimiento dinámico y holístico del ambiente y los actores donde las acciones y los efectos se acumulan e interactúan (...). En este contexto complejo se entiende por actores, no sólo los adversarios, sino también los aliados, neutrales y cualquier otro que influya sobre las operaciones. (p. 201)

Enfoque global

Este modelo es el más novedoso de los tres. Su aplicación se articula primordialmente a la gestión de crisis bajo coaliciones internacionales. Este nuevo método se orienta al planeamiento de la seguridad, en el que la defensa aparece entre otros instrumentos, y se desarrolla en forma interagencial, basándose en gran medida en un enfoque por efectos. A diferencia de este último, la planificación abarca más actores, incluso organizaciones no gubernamentales, teniendo un componente que conjuga lo civil y lo militar.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el análisis de las diferentes metodologías de planeamiento estratégico —esbozadas en este capítulo— no abarca el universo de métodos existentes. El interés principal se basó en identificar criterios para su clasificación y realizar una breve descripción de aquellos más relevantes en la actualidad. Las experiencias nacionales dan cuenta que estos métodos no son aplicados en sus formas puras, sino que son adaptados a las situaciones domésticas de cada país, en función de las necesidades de defensa, marcos institucionales, relación civil-militar, techos presupuestarios, entre otros¹⁷. Más allá de esto, es importante destacar el vínculo existente entre estrategia y planeamiento, en palabras de Arteaga Martín y Fojón Lagoa (2007):

La renuncia, o la postergación, de una estrategia preconcebida crea una desconexión entre los objetivos políticos y las capacidades militares de forma que se pueden perseguir objetivos para los que no se cuentan con las capacidades adecuadas o adquirir capacidades militares que no sirven a objetivos políticos predeterminados (...) el empleo de la fuerza sin una estrategia política previa acerca la responsabilidad a los actores de la gestión militar, mientras que lo contrario la acerca a los responsables políticos. (p. 29-33)

Los debates en el siglo XXI

El siglo XXI trajo una renovada discusión sobre las metodologías de planeamiento. En los Estados Unidos, se replanteó la utilidad del modelo basado en capacidades. Entre las críticas, se señala que dicho método le ha impedido a los Estados Unidos considerar otros aspectos, además de las capacidades militares, que también inciden en el desarrollo de las operaciones, como la cultura o aspectos geográficos y estratégicos. Parte de la discusión se arraiga

¹⁷ Por ejemplo, Estados Unidos emplea en diferentes etapas el planeamiento basado en capacidades y el planeamiento basado en efectos.

en los desafíos que enfrentó ese país en escenarios no convencionales, como Irak y Afganistán. Además, refiere al nuevo horizonte de conflicto, que vaticina el retorno a las políticas de poder, a partir del ascenso de nuevos actores globales como China, Rusia, Corea del Norte e Irán (Pietrucha, 2015). Incluso contempla escenarios operacionales híbridos. Nuevos documentos de la *RAND Corporation* enfatizan que las construcciones sobre metodologías de planeamiento deben avanzar y adaptarse a través del tiempo para enfrentar los desafíos emergentes.