



# CAPACIDADES MILITARES PROPIAS Y AJENAS

Sobre la confrontación de las capacidades militares propias (en especial aquellas a desarrollar) con aquellas de un eventual agresor. Métodos para diseñar fuerzas.

---

Por Daniel Martella

---

La Resolución Ministerial 207/09 establece que el planeamiento militar debe hacerse en base al método de planeamiento por capacidades, y en el marco de las actividades de planificación militar conjunta que se están llevando a cabo se adopten *“todos los mecanismos que resulten pertinentes para asegurar la obtención de los objetivos de capacidad identificados”*<sup>1</sup>.

El objetivo de este artículo es, pues, realizar un aporte a los efectos de determinar si uno de los mecanismos a emplear, podría ser la **confrontación (o enfrentamiento) de las capacidades militares propias** (en especial aquellas a desarrollar en el mediano y largo plazo), **con las capacidades militares del eventual agresor** que pudiera amenazar los propios intereses vitales, cuya defensa es la esencia de la misión de las FFAA argentinas.

## LA ESTRATEGIA MILITAR

La estrategia nacional, en materia de defensa y seguridad y los objetivos deri-

vados, determinan la estrategia militar de la nación. Algunas veces es útil observar dichos elementos como elecciones fundamentales respecto a cursos de acción alternativos. Estos elementos delimitan como es que un país piensa utilizar sus medios militares para alcanzar sus fines. Algunas de esas elecciones fundamentales podrían ser: estrategia de coalición versus estrategias individualistas; disuasión versus uso de la fuerza; fuerzas pre-desplegadas versus fuerzas de reserva concentradas; fuerzas para uso regional versus fuerzas para uso local; fuerza totalmente activa versus fuerza con componente de reservistas. Las exigencias y demandas de cada uno de estos factores ejercerán una influencia determinante sobre el tamaño y la estructura de las Fuerzas Armadas.

## APRECIANDO LA SITUACIÓN

La apreciación estratégica y el diseño de fuerzas comprenden una compleja serie de análisis para evaluar las capaci-

dades de las fuerzas propias y eventuales aliados para apoyar la estrategia de defensa nacional, en consideración de las eventuales amenazas oponentes. No obstante, esta apreciación (y en general cualquier otro método que se emplee para diseñar fuerzas militares) se enfoca en algo más que sólo las amenazas, por lo que toda apreciación de este nivel debe también considerar oportunidades y vulnerabilidades. El resultado de esta apreciación debe destacar las deficiencias de las fuerzas disponibles y puede identificar los riesgos inherentes en los medios o desarrollos actuales. Estas apreciaciones deben también contribuir a formular cambios, de ser necesario, en los programas y fuerzas previstas. Esta apreciación es en sí un proceso de evaluación que puede llevar a la decisión de ajustar o modificar las prioridades y/o los recursos financieros asignados a un determinado proyecto.

---

1. Resolución Ministerial Nro 207/09, artículo 2do. Pág 5, de fecha 5 de marzo de 2009.

Dichos programas, revisados, se utilizan luego como la base para determinar la naturaleza de la fuerza futura. Al realizar estas apreciaciones, los planificadores de la defensa deben considerar las siguientes preguntas básicas:

- › ¿Qué es lo que se quiere hacer?
- › ¿Cómo pensamos hacerlo?
- › ¿A qué nos enfrentamos?
- › ¿Que tenemos disponible para hacerlo?
- › ¿Cuál es la brecha con respecto a los medios?
- › ¿Por qué queremos hacer eso?

La apreciación cualitativa y la cuantitativa son importantes al comparar fuerzas en oposición y estrategias en oposición. Los factores cualitativos incluyen cuestiones como: liderazgo, doctrina, entrenamiento, moral, logística, inteligencia, tecnología e iniciativa. Los factores cuantitativos incluyen el orden de batalla, potencia de fuego, movilidad, supervivencia, precisión de sus sistemas, alcance, efectos de las armas y una serie de factores medibles y cuantificables. En el análisis de los factores cuantitativos, se hace normalmente uso de métodos tales como el juego de guerra, el conteo o sumatoria, el empleo de modelos predeterminados. Agregando el elemento humano, las simulaciones político-militares, los juegos de guerra y los ejercicios proporcionan valiosos elementos de juicio al estratega y/o los planificadores de fuerzas. Obviamente la pregunta es: ¿Cuál es ese método? ¿Hay alguno mejor que otros, si es que hay uno? Si bien es una pregunta compleja (y el objetivo último de este artículo), es realmente difícil de definir, y en ello radica realmente el dilema (o uno de los principales dilemas) del planificador. ¿Hasta qué nivel es necesario o deseable desagregar mis capacidades y con-

frontarlas con las del oponente? En este momento del escrito, solo haremos una observación: no hay recetas fijas, pero el criterio y el “tacto” del estratega aconsejarán, según el área de capacidad en la que se encuentre, el nivel de detalle que ese enfrentamiento debe tener. Como ejemplo, baste mencionar que si lo que analizamos es, por ejemplo, parte de sus capacidades navales, la sola disposición de submarinos nucleares, por más que en teoría, es sólo un tipo más de nave de guerra, significaría revisar el diseño, la estrategia y los conceptos de empleo de quien fuera a enfrentar a esa fuerza naval. Lo mismo podría decirse del bombardero estratégico, un cazabombardero

es que los riesgos deben ser asumidos hasta que puedan ser subsanados o se produzcan las mejoras requeridas.

Riesgo, de todas maneras, es un término engorroso, que acepta muchas definiciones. En la más amplia de sus acepciones, el riesgo es la acción o voluntad de *exponerse uno mismo a un daño durante un período de cambio o transición*, por la falta de recursos. En el marco que nos ocupa, el riesgo es la brecha existente entre los fines deseados (objetivos de defensa nacional) y los medios que se está en capacidad de desarrollar (estrategia y fuerzas). En particular, la estrategia debe incluir dos aspectos en materia de riesgo: *la probabilidad de ocurrencia* y las con-

***La apreciación estratégica y el diseño de fuerzas comprenden una compleja serie de análisis para evaluar las capacidades de las fuerzas propias, y de los eventuales aliados, para apoyar la estrategia de defensa nacional, en consideración de las eventuales amenazas oponentes.***

“furtivo” no detectable, o la capacidad de transporte aéreo estratégico que permita, sin preaviso, el lanzamiento (o aerodesembarco) de una brigada de paracaidistas en cualquier lugar de la propia retaguardia en una sola ola.

**PLANIFICANDO EN BASE A RIESGOS Y DEBILIDADES**

La apreciación tanto cualitativa, como cuantitativa, de objetivos, estrategias, fuerzas y amenazas, ayuda a identificar las deficiencias de nuestra estrategia y el dispositivo de nuestras fuerzas. El resultado neto de esas deficiencias

*secuencias potenciales* de un fracaso. Más aún, el riesgo debe ser tenido en cuenta y reconocido en cualquier análisis estratégico.

Para minimizar sus efectos, el riesgo requiere que se lo *administre y se lo gestione*. Para cuestiones cruciales de incertidumbre, puede ser necesario tener que disponer de información adicional antes de decidir. Ello puede llevar a que los presupuestos (recursos financieros) deban ser aumentados para reducir el riesgo general de fracaso. O que algunos recursos limi-



tados puedan ser reasignados entre diferentes áreas o programas, aceptando mayores riesgos en un área para reducirlo en otras. Al más alto nivel de planeamiento, una nación puede aceptar mayores niveles de riesgo para alcanzar otros objetivos políticos o de desarrollo social<sup>2</sup>.

Finalmente, la apreciación constituye el vínculo entre opciones sobre

la estrategia y la estructura de la fuerza. Deficiencias y limitaciones de la estrategia militar pueden llegar a ser evidentes sólo cuando las fuerzas encargadas de ejecutarla estén conformadas y desplegadas. Si existe una diferencia entre estrategia (en el sentido de empleo) y las fuerzas disponibles, o se modifican las fuerzas, se fortalece la estrategia, se revisan los objetivos o se

acepta riesgo adicional. André Beaufre describe este verdadero dilema al resumir el mayor desafío que enfrenta un diseñador de fuerzas: *“El problema militar más difícil de resolver es el de establecer, en tiempo de paz, un sistema de defensa lo menos costoso posible, capaz de transformarse muy rápidamente en una fuerza poderosa en caso de peligro de agresión”*<sup>3</sup>.

2. P.H Liotta y Richmond Lloyd; "Strategic Thinking and Conceptual Framework"; Naval War College Review, Volumen 58, Marzo 2005, Pag 12/14.

3. Beaufre, Andre; "Strategy for Tomorrow"; New York: Crane, Russak; 1974; pag 71.



**PONIENDO EN PERSPECTIVA LAS VARIABLES CLAVE**

A medida que los estrategas y diseñadores de fuerza consideran la situación en el Siglo XXI, enfrentan una constante necesidad de modificar y ajustar su pensamiento. Los modelos en uso sugieren que el cambio en una variable o factor terminará, normalmente, afectando a las otras y conduciendo a modificaciones que consecuentemente producen nuevas brechas<sup>4</sup> y diferencias. Para recuperar el equilibrio, los estrategas y planificadores deben estar listos a realinear las variables, es decir a ponerlas en la correcta perspectiva (siempre dentro de la ecuación fines – medios). Hay varias maneras de realinearlas:

› **Modificando los fines:** el estratega aprecia la situación de seguridad internacional en términos de modificación o cambios de los centros de poder, tendencias dominantes e incertidumbres críticas, para luego articular los objetivos o fines nacionales.

› **Cambiando los medios:** alteraciones políticas pueden generar cambios sustanciales en los medios disponibles. Dichos cambios son, a veces, cuantitativos, por ejemplo el colapso de la Unión Soviética disparó profundas reducciones de las fuerzas estadounidenses. Alteraciones económicas también pueden resultar en cambios cualitativos de medios, modificando las prioridades. Así por ejemplo pueden darse cambios de énfasis de medios político-militares a ventaja tecnológica, diplomacia, sanciones económicas, acuerdos de libre comercio o acciones de instituciones internacionales<sup>5</sup>.

› **Corrigiendo la estrategia:** hay muchas maneras de alcanzar los objetivos asignados con los recursos a disposición. El estratega debe seleccionar la mejor de todas. (Estas opciones varían desde una estrategia de cooperación en materia de defensa, pasando por la confianza depositada en organizacio-

nes internacionales, hasta una estrategia enfocada en el uso de la fuerza sobre amenazas locales o selectivas).

› **Reevaluando los riesgos:** es inevitable que los analistas sobre defensa nacional no se pongan de acuerdo acerca de los riesgos. Ellos tendrán diferentes visiones sobre los riesgos y vulnerabilidades de una nación. La conclusión es que el riesgo no puede ser cuantificable en forma precisa. La estimación de los riesgos es algo totalmente subjetivo. Es un juicio que surge de las probabilidades y las consecuencias que produzcan los desbalances o brechas existentes entre las variables clave<sup>6</sup>. Resulta posible, al menos, encuadrar los riesgos dentro de categorías que permitan “ver” la magnitud de los mismos.

**PLANIFICANDO SOBRE LA BASE DE AMENAZAS Y VULNERABILIDADES**

La planificación en base a la consideración de amenazas y vulnerabi-

lidades tiene tres fortalezas, la más importante es que enfoca el problema en los potenciales adversarios u oponentes. En segundo lugar, este método considera el nivel “macro” de equilibrio de poder regional (o global, dependiendo de las circunstancias) y el nivel “micro” de los desafíos o problemas concretos. Finalmente, este método les recuerda tanto a los estrategas como a los diseñadores de fuerzas que las capacidades militares definitivamente cuentan en un conflicto: se requiere que ellos realicen serias apreciaciones, desarrollen e imaginen escenarios realistas para determinar la mejor manera de contrarrestar una amenaza que es apuntada contra una vulnerabilidad propia real.

Respecto a las desventajas, la más prominente es la dificultad de determinar qué constituye una amenaza válida o una vulnerabilidad explotable. Quizás ningún otro aspecto del arte de la estrategia y del diseño de fuerzas es más controvertido que esto último. El planeamiento en base a amenazas / vulnerabilidades es inherentemente reactivo, y un analista puede encontrar graves dificultades en adaptarse a cambios repentinos en el ambiente internacional. Sí puede resaltarse alguna vulnerabilidad específica, pero sólo se podrá proporcionar una vaga idea de qué actor o cuál nación puede tener la capacidad de explotarla. Otro problema adicional del método de vulnerabilidades y amenazas reside en el posible (y casi natural) desvío del análisis hacia factores cuantitativos, tales como efectivos, unidades, tipos y cantidades de sistemas de armas o el número de instalaciones o infraestructura expuesta. Estos datos conducen a veces a errores en términos de número total de unidades o en el poder de combate de sus sistemas de armas. Esta ten-

dencia puede también acarrear el sobrestimar, desestimar, o pasar por alto importantes factores cualitativos tales como el adiestramiento, experiencia, liderazgo, moral, estrategia y niveles de respuesta. Una debilidad relacionada es una consideración superficial de su cantidad de fuerza militar, ya que

todo conflicto o guerra es una extraordinariamente compleja interacción de personal, equipo y organizaciones, y la estimación basada en el método de amenazas con frecuencia termina empleando una comparación simplista y numérica de tanque-contra-tanque o de tanque-contra-arma antitanque.



4. En el contexto de este artículo se utiliza el término Brecha en el sentido de la diferencia que existe entre los materiales necesarios (y/o la capacidad tecnológica) para desarrollar una determinada capacidad militar y lo que realmente se dispone (equivalente al concepto de mismatch en inglés).

5. El gran riesgo es que los medios han sido y continúan siendo ajustados, sin disponerse de una estrategia militar totalmente desarrollada.

6. Henry Bartlett, Paul Holman and Timothy Somes; "The Art of Strategy and Force Planning"; Naval War College, Newport, 2005, Pág 22.

## Métodos posibles para el diseño de fuerzas <sup>7</sup>

MÉTODO	FACTORES PRINCIPALES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
DE ARRIBA HACIA ABAJO (TOP-DOWN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Intereses</li> <li>› Objetivos</li> <li>› Estrategias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Enfoque sistemático en los fines</li> <li>› Integra factores de poder</li> <li>› Facilita describir su principal tarea ("responder" / disuadir / etc)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Limitaciones se consideran en forma tardía</li> <li>› Posible inflexibilidad</li> <li>› Falta de detalle acerca de la factibilidad</li> </ul>
DE ABAJO HACIA ARRIBA (BOTTOM-UP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Capacidades existentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Foco en lo actual</li> <li>› Enfatiza el mundo real</li> <li>› Mejora las fuerzas existentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› El presente es priorizado sobre el futuro</li> <li>› Desestima creatividad de largo plazo</li> <li>› Desatiende la visión global integrada</li> </ul>
ESCENARIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Situaciones específicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Enfoque concreto (tangibles)</li> <li>› Enfatiza las prioridades</li> <li>› Dinámica (oportuna)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Realidad impredecible</li> <li>› Pueden cobrar "vida propia"</li> <li>› Limitada visión en plazos prolongados</li> </ul>
AMENAZAS Y VULNERABILIDADES	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Riesgos</li> <li>› Oponentes</li> <li>› Propios puntos débiles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Foco en potenciales oponentes</li> <li>› Foco en lo general y en lo particular</li> <li>› Enfatiza las capacidades de las fuerzas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Reactivo</li> <li>› Puede "desviarse" hacia datos cuantitativos</li> <li>› Identificación "belicosa" de oponentes</li> </ul>
TAREAS PRINCIPALES Y MISIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Funciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Prioriza tareas esenciales</li> <li>› Maximiza las fortalezas</li> <li>› Explora las debilidades de otros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Puede retener capacidades obsoletas</li> <li>› Puede ignorar objetivos de nivel superior</li> <li>› Tendencia hacia sub- funcionalidad</li> </ul>
POR CAPACIDADES	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Desafíos operacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Enfoque específico en problemas militares</li> <li>› Foco en conceptos de empleo y capacidades conjuntas</li> <li>› Enfoque conjunto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Sobreenfatiza los desafíos y problemas actuales</li> <li>› Determina la composición deseable de fuerzas, pero no los niveles de las mismas</li> </ul>
SOBRE PROTECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Minimizar riesgos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Espectro completo de capacidades</li> <li>› Confronta el futuro incierto</li> <li>› Busca equilibrio y flexibilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Subestima las propias fortalezas</li> <li>› Exagera las capacidades externas</li> <li>› Muy costoso</li> </ul>
TECNOLOGÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Sistemas dominantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Subraya el conocimiento</li> <li>› Alienta la creatividad</li> <li>› Crea influencia de la industria militar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Arriesga un alto costo para pequeñas ganancias</li> <li>› Puede subestimar los factores humanos</li> <li>› Puede desbalancear la estructura de la fuerza</li> </ul>
FISCAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Presupuesto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Defensa vinculada a la economía</li> <li>› Requiere establecer prioridades</li> <li>› Refuerza la disciplina fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Puede llevar a necesidades no presupuestadas</li> <li>› Tiende a crear un gasto cíclico</li> <li>› Puede llevar a "compartir gastos por igual (ej 33%)" no siempre realista y conjunto</li> </ul>

***El trabajo del estrategia implicaría tomar una situación ó ambiente determinado y contrastarlo contra cada una de las capacidades, así como a través de los otros ambientes operacionales para asegurarse que las futuras fuerzas cubren el espectro de las capacidades y proyectarlas en el tiempo.***

#### PLANIFICANDO POR CAPACIDADES

Este método se enfoca en los desafíos o problemas militares que pueden presentar potenciales adversarios, y para los que se debe desarrollar conceptos de empleo (estrategias) y diseñar la fuerza que permita sobrellevarlos o solucionarlos.

Una de las fortalezas de este método es que se enfoca directamente en los problemas militares de envergadura. Otra es la creciente tendencia de enfrentar estos problemas en forma conjunta y considerando todas las capacidades disponibles en el ámbito de la Defensa.

Sin embargo, así como en otros métodos de planeamiento, se debe tener algún parámetro de la fuerza en oposición, a modo de *filtro*, de tal manera que un panorama de una agresión creíble debe ser considerado para evitar la sub-optimización o una sobre enfatización de un desafío operacional o situación de confrontación de riesgo concreta. Finalmente, es importante entender que el planeamiento basado en capacidades contribuye a determinar la composición de las fuerzas poniendo énfasis en la “*mixtura*” de unidades de las tres fuerzas armadas. No obstante, se recalca la necesidad de contar con herramientas o *filtros*, algo así como uno, o varios, panoramas realistas (razonablemente creíble), que contribuyan a

responder la verdaderamente difícil pregunta de “*cuánto es necesario*” en términos de niveles totales de fuerzas.

#### COSTUMBRES ARGENTINAS

Habiendo consignado muy someramente los métodos en uso para diseñar fuerzas, y sin entrar en el detalle de los mismos (que no es objeto de este análisis), es muy posible aventurarse a pensar que algún planificador local, basado en su formación profesional, tienda naturalmente a mezclar los métodos de diseño. Si bien no es muy probable que alguien emplee únicamente un solo método en forma pura, actualmente se debe priorizar y utilizar el método de planeamiento por capacidades. Sin embargo, si algún analista quisiera planificar siguiendo, por ejemplo, los pasos del PPC (proceso de planificación de comando), casi inadvertidamente podría emplear diferentes métodos de razonamiento según transcurran los pasos del PPC. Así, podría iniciar con una estructura mental puesta en el método de Top-down, ya que el PPC es un método jerárquico y secuencial. Al analizar la misión emplearía el método de Tareas y misiones. Al analizar los modos de acción y capacidades del enemigo, se inclinaría a pensar en Amenazas y vulnerabilidades, y porque no también en Escenarios, los que

seguramente se emplearán durante la confrontación; para, probablemente, volver a Tareas y misiones al momento de llegar a la proposición y resolución. Como consecuencia, es muy probable que se identifiquen los métodos de diseño, según sea la parte, paso o proceso que se tome como guía para el planeamiento. Como corolario, esta herramienta que se pretende describir en este escrito apunta a solucionar un problema nacional, con una propuesta acorde a nuestra realidad.

#### ¿QUÉ RIESGOS EVALUAR?

A través de todo el proceso de planeamiento estratégico, se deben evaluar constantemente los riesgos. El riesgo relativo al empleo del instrumento militar se manifiesta a sí mismo en 1) Riesgo militar (cómo está de bien preparada la fuerza existente para derrotar adversarios – esto incluye la correcta ejecución de las operaciones y su sostenimiento; 2) Riesgo del diseño y conformación de la fuerza (qué tan bien los planificadores anticipan los requerimientos militares futuros, y cómo se están preparando para el futuro y 3) qué riesgo se está en condiciones de aceptar en todos los niveles, pero principalmente apuntado al nivel de la Estrategia Nacional o político<sup>8</sup>.

#### SUPLANTANDO LOS ESCENARIOS...

En palabras del General José García Sieiro, Jefe de la División Estrategia y Planes del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Españolas, el planeamiento por capacidades “*no se deberá enfocar sólo a determinar los*

7. Op. cit. “The Art of Strategy and Force Planning”, Pág 31.

8. Richard Mackenzie, Jr. “Assessing Risk: Enabling Sound Defense Decisions”, Chapter Seven of Michele Flournoy “Sizing Conventional Forces: Criteria and Methodology”, ODR 2001, Washington DC, National Defense University Press 2001.

*medios necesarios para un tipo de conflicto concreto o una misión específica, si no que deberá ser mucho más general y dirigido a la obtención de las capacidades que permitan abarcar un amplio espectro de ellos. Ahora bien, se debe ser consciente que para obtener los resultados más exactos, se tendrán que incluir los escenarios más probables y los ambientes operativos más exigentes”*<sup>9</sup>. Pero es sabido que planificar por escenarios presupone el conocimiento de los oponentes a enfrentar, describirlo con cierto detalle, y el mayor riesgo que presenta es que uno se “enganche” de tal manera con ese escenario, que cree que no sólo va a hacerse realidad, sino que es la única realidad futura para la cual se debe estar preparado.

Para evitar entonces la sorpresa de que la “carroza se convierta en calabaza”, y desaparezca nuestro coqueto escenario, se propone suplantar por algo mucho más genérico y abstracto que está en total consonancia con los prescripto en la PC 20-09 cuando expresa en su artículo 2.1.6.1. “satisfacer las misiones estratégicas operacionales orientadas por los objetivos políticos de cada escenario definido” y en el artículo siguiente cuando prescribe “enfrentar todas las formas posibles de agresión, sin que fuere condición forzosa y/u orientadora la identificación del o de los actores potencialmente agresores”<sup>10</sup>. Para enfrentar la necesidad de evaluar en forma cuantitativa las capacidades emanadas del juicio por incertidumbre, es que el planeamiento actual prevé un listado de agresores y agresiones genéricas. Dichos agresores se clasifican según sus capacidades militares (en forma general y abstracta) y los tipos de agresiones han sido tomadas de aquellas que se consideren en la documentación utilizada en el contexto internacional por parte de organizacio-

nes supranacionales como la Organización de las Naciones Unidas<sup>11</sup>.

Así las agresiones genéricas contemplan los elementos necesarios para caracterizarlas adecuadamente, de manera tal que permitan determinar las capacidades necesarias para impedir las, rechazarlas o contrarrestar sus efectos. Y en forma contribuyente al planeamiento y para colaborar con la determinación de capacidades del Instrumento Militar propio, se han definido posibles Agresores Externos Militares Estatales (AEME), clasificados en 4 órdenes según las característi-

**Los países más desarrollados vinculan los proyectos de defensa a los programas reales de desarrollo de medios, a los que asignan cuantiosos recursos de sus contribuyentes.**

cas de su poder nacional e instrumento militar, en orden a categorizar la materialización de las distintas formas de agresiones genéricas definidas.

Ello permite dotar a las capacidades necesarias para enfrentar los distintos tipos de agresiones, de cierto grado de calidad y/o cantidad según sea el caso. Seleccionado el tipo de agresión y la clase de agresor, se le debe dar un espacio (ámbito de actuación) y un tiempo (el que puede ser desdoblado en diferentes períodos para observar y apreciar capacidades –y su evolución– a través del tiempo), para conformar el *Panorama*<sup>12</sup> de Agresión propuesto.

Es válido recalcar aquí que la intención no es utilizar estos *Panoramas de Agresión* como futuros alternativos, ni espacios para explorar lo que vendrá, sino solamente para proporcionar el contexto necesario a la capacidad propia a analizar.

La generalidad y nivel de abstracción sugerido debería permitir al nivel Estratégico Militar enfocarse primordialmente en *qué debe hacerse*, y no en *cómo debe hacerse*, que será tarea de los niveles que intervengan posteriormente.

**CUANTA FUERZA ES NECESARIA?**

Una parte inherente a la pregunta formulada sobre *qué debe hacerse* es el determinar con qué medios (personal, sistemas, armas, etc.) se debería contar para poder llevarlo a cabo. Es decir que, habiendo identificado las características de la fuerza y la mixtura de ca-

pacidades requeridas, es aún necesario determinar la dimensión, el *tamaño, de esa fuerza*. Para ser útil en el mundo real, una estrategia debe ser empleada en tiempo y lugar. Los diseñadores de fuerza no lidian con nociones abstractas, sino con requerimientos reales asociados con áreas geográficas reales y problemas que potencialmente van a afectar los propios intereses. Esto lleva a la segunda pregunta: Qué tamaño de fuerza es necesaria para ejecutar los eventuales planes de campaña. Esto requiere algún tipo de análisis discriminado. En otras palabras, es necesario determinar una serie de circunstancias para acercarse a la respuesta de “cuánta fuerza es necesaria”. Estos panoramas de agresión a identificar son ilustrativos, y se hacen al sólo efecto de permitirle a los planificadores “testear” la fuerza propia contra una variedad de contingencias a lo



ancho del espectro de los conflictos. La aproximación más común para establecer una fuerza “medida” es utilizar teatros de guerra, suplementado por los probables requerimientos que pudieran traer aparejadas otras contingencias de menor escala. El resultado de este paso es sometido al análisis de riesgo y al análisis fiscal. El resultado debiera dar una fuerza próxima al tamaño y tipo óptimo.

El tamaño de la fuerza está normalmente basado en los requerimientos de una situación potencial de conflicto. Los planificadores determinan el

resultado deseable en un teatro operando contra un oponente que posee capacidades significativas. Utilizando juegos de guerra dinámicos basados en modelos de confrontación y/o de simulación, los planificadores determinan las fuerzas necesarias al inicio de una campaña para obtener el estado final deseado con aceptables riesgos, inclusive anticipando la posible simultaneidad o cuasi simultaneidad que se puedan dar en dos espacios geográficos diferentes<sup>13</sup>.

Y si bien las estrategias han ido cambiando los métodos, las formas de di-

seño, y los resultados de sus planes en todo el mundo, en general hay coincidencias en que el análisis (en algún grado de discriminación) del oponente es “inevitable”. Un planeamiento por capacidades como se utiliza en el presente es adecuado, pero no se puede responder a la pregunta de “cuánto es suficiente” a menos que se lo compare o enfrente, de alguna manera, en tiempo y en un espacio determinado contra un plan opuesto realista. Así es como los países más desarrollados vinculan los proyectos de defensa a los programas reales de desarrollo de medios, a

9. Publicado en “Informe: Planeamiento por Capacidades” – Revista Española de Defensa – Julio 2006 – Pag 38.

10. PC 20-09 – Planeamiento para la Acción Militar Conjunta – Nivel Estratégico Militar; EMCO; Edición 2008 – Pag 7.

11. Cita de la resolución aprobada por la 2319ª sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con fecha 14 de diciembre de 1974 “el sistema de defensa debe ser orientado estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado”. Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 3314 (XXIX), del 14 de diciembre de 1974.

12. El concepto de panorama que se aplica es: aspecto de conjunto de una cosa o cuestión. Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española – 22da Edición – 2001.

13. Por ejemplo, las FFAA de EEUU han utilizado durante la Guerra Fría la medida de sostener en forma simultánea “dos guerras y media” al principio, pasando luego a “una guerra y media”. Durante los años de Bush-Clinton el criterio fue “dos guerras mayores en dos teatros”, empleando diferentes métodos de Revisión y Diseño, incluso tomando como Modelo en el año 1993 las fuerzas necesarias para derrotar al Iraq de 1991 y al Panamá de 1989, a modo de “panorama” y medida del enemigo contra el que se evaluarían las propias fuerzas.

los que asignan cuantiosos recursos de sus contribuyentes.

Queda claro que el período de la Guerra Fría constituía un ambiente de planeamiento más “tradicional” y simple, que aquel que enfrentan los planificadores al inicio del Siglo XXI. El mundo militar, durante la guerra fría se enfocaba en un escenario básico de la NATO contra la Unión Soviética, en el cual el supuesto principal era que el mundo futuro sería una continuación del que se vivía. El planeamiento basado en amenazas era el método dominante, centrado en las tareas principales del componente terrestre, marítimo, aéreo y nuclear, con los elementos de apoyo tales como el despliegue estratégico y el espacial. Actualmente, la complejidad en tratar de anticipar razonablemente una serie de escenarios futuros de conflictos se exagera por una creciente creencia de que el espectro del conflicto en dos dimensiones puede no llegar a representar los problemas que los actuales estrategias deben anticipar en las décadas que se aproximan. La complejidad actual puede hacer conveniente agregar al espectro del conflicto una tercera dimensión: una será las capacidades hipotéticas y deseadas (basadas en factores operativos); la segunda considerará los múltiples ámbitos de combate (Tierra-aire-marítimo y el ciberespacio), y la tercera es el tiempo (dividido en bloques de, por ejemplo, 6 años, es decir 6, 12, 24, etc.). El trabajo del estratega implicaría tomar una situación ó ambiente determinado y contrastarlo contra cada una de las capacidades, así como a través de los otros ambientes operacionales para asegurarse que las futuras fuerzas cubren el espectro de las capacidades y proyectarlas en el tiempo. (Por ejemplo, tomar la capacidad de Movilidad

***Las fuerzas diseñadas pura y exclusivamente para operaciones militares de guerra pueden no llegar a ser útiles en las demandas que se originan en tiempos de paz.***

estratégica y contrastarla con las operaciones necesarias en el mar, tierra, aire, etc., proyectándolas en el corto, mediano y largo plazo).

Otro factor crítico en determinar el tamaño de las fuerzas para la estrategia seleccionada es ampliar las capacidades obtenidas en función de las agresiones tipo consideradas. En la práctica esto implicaría observar las agresiones genéricas para identificar la combinación que más demandas y desafíos involucre para cada elemento de la fuerza, y así definir el tamaño de esas fuerzas. Definir el tamaño de cada elemento propio para contrarrestar las demandas más exigentes de cada agresión genérica en la combinación de más de una agresión creíble, lo que producirá una mejor definición en el proceso del diseño de la fuerza y la determinación de su tamaño (por ejemplo, para la Armada la exigencia mayor puede ser el bloqueo de las líneas de comunicaciones, mientras que el Ejército puede ser más exigido en el caso de tener que oponerse a una invasión terrestre de magnitud).

Cualquiera sea el método que se utilice para determinar el tamaño de las Fuerzas propias, no debe olvidarse que se deben tener en cuenta también las prioridades de empleo de las fuerzas que se derivan de tiempos de paz y asistencia en catástrofes naturales. Las fuerzas diseñadas pura y exclusivamente para operaciones militares de guerra pueden no llegar a ser útiles en las demandas que se originan en tiempos de paz.

#### ENFRENTANDO CAPACIDADES

Esto puede ser sistematizado imaginando que se establece un “panorama de agresión” (también puede denominarse un “supuesto en un espacio”) de acuerdo a los 4 elementos con los que se lo caracterizó (agresión-agresor-espacio-tiempo), y realizar un juego de guerra o confrontación para analizar las capacidades ante ese panorama. Ese panorama se formula por similitud a como se redactaría un modo de acción a nivel estratégico militar, y ese sería el punto de partida para enfrentarlo a las propias capacidades.

Los resultados van a depender de los inputs que se consideren, los que pueden ser categorizados en las siguientes clases:

1. Contexto político-militar (cómo se llegó a la guerra, quién es aliado con quien, el grado de alerta estratégica, ubicación de las fuerzas)
2. Objetivos y estrategias (ejemplo, los objetivos políticos y militares del agresor, su estrategia militar)
3. Fuerzas (tamaño, estado y capacidades nominales)
4. Efectividad de las fuerzas (adiestramiento, moral, cohesión, etc.)
5. Ambiente operacional (terreno, condiciones meteorológicas, etc.)
6. Otros supuestos (velocidad de movimiento o maniobra de sus fuerzas, efectividad de los sistemas de armas, tácticas no anticipadas de menores fracciones, etc.).

La interpretación del resultado también dependerá del criterio de éxito que se fije. Por ejemplo, la tarea de negar es distinta a la de bloquear, atacar en la profundidad del dispositivo enemigo es más exigente que en espacios adyacentes, o si existe la obligación de minimizar las pérdidas humanas. Estos criterios pueden llegar incluso a ser listados como una séptima clase a agregar a las anteriores.

Un dividendo a obtener de este tipo de pensamiento sistematizado es que se logra una concepción bien completa de las capacidades y sus requerimientos asociados. En primer lugar el título del “panorama de agresión” a considerar es mucho menos importante que los detalles contenidos en bases de datos preexistentes y que surgirán durante el análisis y estudio. Al decir de algún funcionario del Ministerio de Defensa de los países que intervinieron en la Guerra del Golfo de 1991, lo importante no es combatir nuevamente contra Irak, sino, por ejemplo, estar en capacidad de contramaneobrar rápidamente a través, ya sea de la interdicción y/o de la interposición de fuerzas terrestres capaces, y lo importante no es la capacidad total de esa fuerza, si no la posibilidad de empleo temprano y con mínima alerta.

Esto trae a colación una de las grandes ironías del pasado reciente. Mientras que la mayoría de los estrategas siempre sostuvieron que uno planificaba para el “peor escenario”, esto raramente sucedía en realidad, y los planes de los años que pasaron hicieron hincapié sólo en algunas de las capacidades necesarias, mientras que hacían apreciaciones muy optimistas respecto a otros casos. Ningún escenario evitaba esta realidad. Los diseñadores de fuerzas y estrategias militares de la actualidad han aprendido de esta experiencia y es una de las razones por la cuales actualmente se tiende a trabajar con una

expresión mucho más abstracta de capacidades (por ejemplo, la performance de una aeronave de combate).

Si además se buscara determinar el desarrollo más detallado de una capacidad y los medios necesarios para llevarla a cabo, se debe hacer participar al nivel Operacional (simular su participación mediante un juego de guerra), y confrontar modos de acción propios contra capacidades del enemigo con los métodos conocidos y en uso para ese nivel (por ejemplo, confrontación por efectos), y analizarlos en términos similares a como se planifica una campaña en un teatro de operaciones. ■■■■■

#### CONCLUSIÓN

La estrategia es el campo dominado por la incertidumbre y está sujeta a múltiples factores interrelacionados, y a la subjetividad. En el planeamiento por capacidades se necesita de una herramienta que permita validar las mismas ante un potencial oponente. **La utilidad de enfrentarla a través del diseño de un panorama de agresión** basado en las agresiones genéricas en un tiempo y lugar de interés para la propia conducción, permitirá completar el desarrollo integral de dichas capacidades, **contribuyendo al diseño de las fuerzas necesarias, incluyendo el tipo, clase y magnitud.** Ese enfoque es primordialmente conjunto, y permite identificar los riesgos implícitos, así como orientar los esfuerzos, los desarrollos, la investigación y la tecnología hacia los sistemas que el mediano y el largo plazo requieran, que posibiliten disponer los **medios** para alcanzar los  **fines** establecidos por la estrategia nacional.

#### BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. Ministerio de Defensa; Resolución Ministerial Nro 207/09 de fecha 5 de marzo de 2009.
2. PC 20-09 – Planeamiento para la Acción Militar Conjunta – Nivel Estratégico Militar; EMCO; Edición 2008.
3. Diversos documentos de trabajo de la Jefatura-V del Estado Mayor Conjunto.
4. "Informe: Planeamiento por Capacidades" – Revista Española de Defensa – Julio 2006.
5. P.H Liotta y Richmond Lloyd; "Strategic Thinking and Conceptual Framework"; Naval War College Review, Volumen 58.
6. Henry Bartlett, Paul Holman and Timothy Somes; "The Art of Strategy and Force Planning"; Naval War College, Newport.
7. Beaufre, Andre; "Strategy for Tomorrow"; New York: Crane, Russak; 1974.
8. Richard Mackenzie, Jr. "Assessing Risk: Enabling Sound Defense Decisions", Chapter Seven of Michele Flournoy "Sizing Conventional Forces: Criteria and Methodology", QDR 2001, Washington DC, National Defense University Press 2001.
9. Apunte: "Guide to Capability-Based Planning". The Technical Cooperation Program; Joint Systems and Analysis Group; Technical Panel 3.