



PLANEAMIENTO BASADO EN CAPACIDADES Y SUS PERSPECTIVAS PARA EL EJÉRCITO BRASILEÑO

Por CR **ANDRÉ BOU KHATER PIRES**

La transformación actual del panorama mundial está marcada por la incertidumbre. Al mismo tiempo, se pueden observar varios conflictos de carácter asimétrico, caracterizados por el enfrentamiento entre grupos no convencionales y fuerzas armadas constituidas, y la posibilidad de conflictos entre Estado, como el aumento de las tensiones entre EE.UU., Rusia y China.

Sin embargo, en países en desarrollo, como Brasil, los recursos presupuestarios destinados a las áreas de Defensa continúan sufriendo mayor control y contingencia por parte del nivel político, lo que exige transparencia y justificaciones técnicas basadas en metodologías confiables, condicionando la expresión militar para buscar soluciones que reducen costos, pero garantizan el mantenimiento de su función principal sin pérdida de eficiencia y disponibilidad operativa.

El uso de escenarios prospectivos busca resolver el grado de incerti-

Palabras Clave:

- > Estrategia de Defensa Nacional
- > Planificación estratégica
- > Planificación basada en capacidades
- > Ejército brasileño



dumbre, siempre presente en las actividades de planificación a nivel estratégico. La velocidad cada vez mayor de la información requiere tomar decisiones en un corto período de tiempo y, al mismo tiempo, anticipar cómo se desarrollarán los conflictos futuros, de tal manera que los desafíos actuales se puedan enfrentar con una planificación elaborada de capacidades de prospección.

La planificación basada en la capacidad (PBC), a su vez, reúne elementos que conforman el volátil panorama actual. Sin embargo, existen discusiones en torno al núcleo conceptual de la PBC, donde el enfoque de las capacidades a veces se desvincula del enfoque de las amenazas, y en ocasiones se consideran paradigmas diferentes o incluso antagónicos.

Cuando se conoce la amenaza dentro del período de tiempo cubierto por el análisis, las métricas, los cronogramas y las capacidades se orientan hacia la fuente de esa amenaza. Por otro lado, cuando hay incertidumbre o múltiples desafíos, aumenta la conveniencia de un enfoque de capacidades. Sin embargo, ambos (capacidades y amenazas) pueden y deben colocarse bajo el mismo alcance de planificación basada en capacidades, ya que el Plan de Logro de Capacidades (POC) es el producto final del proceso.

Una de las características de la PBC es brindar unicidad a la

planificación estratégica en función de las capacidades adoptadas por cada país. Así, las metodologías aplicadas tienen diferentes matices, que permiten una clasificación condicionada al contexto geoestratégico en el que se inserta cada país: la PBC Hegemónica, Coalición, Demanda y Soberana.

La **PBC hegemónica** es adoptada por países que, en la posición de poder global, aplican al máximo este modelo de planificación, perfeccionando sus catálogos, liderando avances tecnológicos en la obtención de capacidades y distribuyendo materiales para uso militar que ya han agotado su ciclo de vida, poniéndolos en "estantes" para el mercado mundial.

Hay países que se enmarcan en un **contexto de coalición**, donde la defensa mutua permite la opción de desarrollar capacidades que se complementen, pudiendo cada país optar por obtener capacidades desarrolladas por países aliados, o desarrollar nichos de interés para la coalición.

La **PBC bajo demanda** se caracteriza por la consecución de capacidades para un corto plazo, orientando las capacidades a obtener de acuerdo con las demandas prioritarias de Defensa del país, sin enfocarse en el desarrollo de capacidades de largo plazo.

A la **PBC soberana** la adoptan países que cumplen con las deman-

das de la alianza de la que forman parte, pero no renuncian al desarrollo de sus propias capacidades, de acuerdo con sus intereses geopolíticos nacionales. Buscan lograr un grado relativo de control, incluyendo liderar algunos avances tecnológicos y poner a disposición, en el mercado mundial, capacidades que ya están desactualizadas.

Para que se defina uno de los modelos de planificación de capacidades descritos anteriormente, el nivel político debe establecer lineamientos, modelando cómo la Defensa debe priorizar el desarrollo de sus capacidades, que tendrá como premisa una Estrategia de Defensa Nacional, preferiblemente construida a través de la integración de todas las expresiones del Poder Nacional.

Además, el Estado Mayor Conjunto (EMCO) debe combinar las Fuerzas Armadas en torno a las siglas DOAMEPII (Doctrina, Organización, Capacitación, Material, Educación, Personal, Infraestructura e Interoperabilidad), eliminando en el ámbito sectorial de Defensa Nacional, las operaciones operativas existentes. Redundancias entre las fuerzas singulares y la superposición de proyectos estratégicos.

Luego de relevar las capacidades necesarias, el gran desafío observado es la igualación de recursos. Esta tarea requiere una selección juiciosa de capacidades y requiere el uso de técnicas de análisis de

A partir del estudio de las capacidades existentes, planificadas y por obtener, se verifica cuáles deben mantenerse o revitalizarse, cuáles se pueden obtener en el mercado y cuáles puede desarrollar el país.

riesgo, la participación de la base industrial de defensa y la adquisición de capacidades en línea con los recursos destinados a tal fin, ya que lo que se planea adquirir debe ser apoyado por la capacidad. Innovación tecnológica, por la base industrial de defensa y por recursos presupuestarios, puestos a disposición por el Estado.

¿Por qué la PBC?

La planificación de capacidades se ha utilizado como metodología de planificación estratégica desde mediados del siglo XX, en particular por Estados Unidos y los países de la OTAN. Sin embargo, la PBC no debe considerarse una panacea que resolverá todos los cuellos de botella estratégicos y organizacionales, sino que tiene un notable potencial integrador, que lo distingue de la mayoría de modelos en boga en nuestro entorno estratégico.

A continuación, se enumeran algunos modelos de planificación estratégica utilizados, destacando los nichos donde la PBC tiene adherencia.

Las hipótesis de empleo (ES) se definen considerando las amenazas existentes para el país, a partir de estas hipótesis, vistos como posibles conflictos armados en un entorno y período determinado, se elaboran planes (estratégicos, operacionales y tácticos). Sin embargo, esta herramienta tiene enemigos específicos y no realiza integración de escenarios,

condicionando la visión de planificación a parámetros de decisión de corto plazo, dificultando la visualización de desafíos futuros.

La planificación en escenarios prospectivos determina los límites del estudio, los horizontes temporales y las áreas geográficas. Desde la creación del escenario, se planifica llevar a la Institución de su etapa actual a una etapa futura. La planificación de escenarios depende en gran medida de las probabilidades. Como herramienta aislada, es influenciada significativamente por la cultura organizacional de la institución que la adopta, resultando, en algunos casos, en la pérdida de materialidad de los desafíos y/o amenazas insertadas en su contexto.

La visión basada en recursos es capaz de establecer parámetros de aprovechamiento de los medios a emplear, ofreciendo ventajas competitivas a una determinada institución. Aunque la elección estratégica pasa invariablemente por un escrutinio presupuestario, el uso de este modelo como parámetro exclusivo crea complejidad en la priorización de los recursos disponibles. Cabe agregar que los recursos se presentan como uno de los factores de evaluación, pero están condicionados a otras premisas y pueden no ser preponderantes en un proceso de toma de decisiones.

Sobre la base de estas consideraciones, parece que la PBC puede actuar como complemento de estos

modelos. En su estela, la metodología tiene un enfoque amplio de escenarios; considera la proyección temporal; se adapta a las perspectivas a corto, medio y largo plazo; interconecta escenarios, desarrollo tecnológico y posibilidades de acción de la expresión militar del poder nacional; todo en un solo proceso de planificación. Facilita la visualización de respuestas a problemas militares en una perspectiva amplia e integradora, lo que facilita el diálogo entre Defensa y las diversas expresiones del Poder Nacional.

Para que la PBC se desarrolle al máximo, algunas premisas deben orientar su uso, so pena de modificar su esencia, convirtiendo la planificación por capacidades en una mera repetición de paradigmas, lo que lleva a la sensación de volver a los modelos tradicionales.

Para evitar estas discrepancias, la participación a nivel político es esencial, particularmente en la definición de “cómo” se quiere usar el poder militar, convirtiéndose en la fuerza impulsora detrás de la planificación de capacidades.

A partir de los parámetros establecidos por el nivel político, se elaboran horizontes temporales, escenarios, desafíos y perspectivas presupuestarias y tecnológicas, materializando el modelo PBC utilizado.

Un paso importante a definir en el desarrollo del proceso es definir cómo se llevará a cabo la adquisi-



sición de las capacidades de las Fuerzas Singulares, resultado de un análisis conjunto de las posibilidades de acción del Poder Militar.

A partir del estudio de las capacidades existentes, planificadas y por obtener, se verifica cuáles deben mantenerse o revitalizarse, cuáles se pueden obtener en el mercado, y cuáles puede desarrollar el país. Esta decisión se fundamenta en una concepción del empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, en las limitaciones presupuestarias, en los recursos tecnológicos y en la aprobación de los niveles de toma de decisiones.

La Metodología PBC en Brasil

La metodología PBC, adoptada por el Ministerio de Defensa de Brasil, es una construcción autóctona y se basa en un análisis funcional de las necesidades de las Fuerzas Únicas, integrándolas e identificando sus interrelaciones. La gestión de riesgos, el establecimiento de objetivos específicos y las prioridades de preparación (una parte integral) guían

las opciones de inversión y evalúan los resultados de la preparación de la capacidad.

El nivel político es responsable de materializar y establecer los lineamientos de gobierno, establecer lineamientos, poner a disposición recursos y aprobar las opciones de desarrollo del Ministerio de Defensa, obtenidas de la tramitación final de la PBC.

Con base en los lineamientos a nivel político, el Ministerio de Defensa, con la participación de las Fuerzas Singulares, se encarga de la construcción de insumos. La entrada contiene las posibilidades de acción (AP) del poder militar, en un plazo de mediano a largo plazo, la concepción del empleo conjunto de las Fuerzas Únicas para cada AP considerado, y las Prioridades de Defensa definidas por el nivel político.

Los insumos son ingredientes importantes para el Análisis de Posibilidades de Acción que se realiza de manera conjunta. Cada Fuerza Singular presenta qué

CV

ANDRÉ BOU KHATER PIRES

Coronel del Ejército Brasileño. Magíster en Ciencias Militares por la Escuela de Mando y Estado-Mayor del Ejército. Tuvo contacto con el tema de Planeamiento Basado en Capacidades mientras se desempeñaba en el Comando de Operaciones Terrestres, en los años de 2017 y 2018. En el año 2021 cursó la maestría en estrategia militar, en la ESGC de la República Argentina.

capacidades son necesarias para enfrentar las AP consideradas y el producto de este análisis contiene las capacidades conjuntas que cumplen con las Posibilidades de Actuación enumeradas.

Los *Capability Targets* son el resultado del análisis de las PA y presentan las capacidades conjuntas, las cuales son evaluadas por el Consejo Superior de Gobernanza, constituido por los agentes decisorios de la Defensa y de cada Fuerza Singular, quienes las analizan y aprueban.

Cada Fuerza realiza el Análisis de Brechas de Capacidades bajo su responsabilidad y, con base en el diagnóstico de sus capacidades existentes en planificación o por obtener, decide qué capacidades mantener, obtener o desarrollar. Hecho esto, remite al Ministerio de Defensa los costos para cubrir las brechas de capacidad enumeradas, producto de la integración de los factores de la sigla OAMEPI (Doctrina, Organización, Capacitación, Material, Educación, Personal e Infraestructura).

Los costos derivados del análisis de la brecha de capacidad son validados y priorizados por el Ministerio de Defensa, que equilibra las inversiones, guiadas por las prioridades de Defensa y los recursos puestos a disposición por el nivel político.

Los costos se materializan en proyectos de defensa, que nuevamente se remiten a la Junta Superior de Gobierno. Luego de la aprobación ministerial, los costos se remiten con argumentos contruados a lo largo del proceso de la PBC para su aprobación a nivel político, dando lugar al llamado Plan de Fortalecimiento de Capacidades (POC).

En comparación con las otras Fuerzas Únicas, el Ejército de Brasil tiene una mayor cantidad de capacidades para mantener o desarrollar, debido a la variada gama que demanda su concepto operativo de operaciones en el amplio espectro de conflictos.

Un punto importante a considerar en el desarrollo de las

capacidades de la Fuerza Terrestre son las acciones no bélicas, las operaciones para garantizar el orden público (GLO) y el apoyo a las agencias gubernamentales. En la mayoría de los países, estas acciones se atribuyen a componentes específicos de la tierra, como la Guardia Nacional y sus variaciones, lo que no ocurre en Brasil. De esta manera, se amplía la gama de demandas de capacidades a desarrollar, con efectos significativos en el catálogo de capacidades militares del Ejército Brasileño.

Consideraciones finales

La Planificación por Capacidades es un modelo de planificación estratégica integradora y su implementación, a pesar de presentarse como una nueva realidad para las Fuerzas Armadas brasileñas, lleva tiempo.

Se estima que la maduración de un ciclo completo de capacidades requiere un lapso de cinco a treinta (5 a 30) años. Tal horizonte temporal requiere generaciones de profesionales, demandando compromiso, implicación e inversión continua.

Cabe señalar que la planificación por capacidades no hará cambios revolucionarios durante su implementación. Las herramientas existentes en el Ejército Brasileño

son complementarias a este nuevo modelo. Los proyectos en marcha seguirán adquiriendo un mayor valor añadido, con los criterios de validación y transparencia introducidos por la PBC, y con la seguridad de estar anclados en directrices emanadas del más alto nivel de toma de decisiones.

En resumen, la PBC establece una metodología solidificada para la gestión de riesgos en todas las etapas del proceso y para el uso de métricas y herramientas de Tecnologías de la Información, alineadas con escenarios prospectivos, que permiten una concepción de empleo militar conjunto, que elimina despidos de proyectos e imprime mayor sinergia entre las fuerzas, al permitir el desarrollo de las mejores características de cada Fuerza Singular.

Finalmente, se concluye que la implementación exitosa de la Planificación por Capacidades en Brasil requerirá una creciente participación del Estado brasileño en materia de Defensa, continuidad del proceso de maduración del Empleo Conjunto de las Fuerzas Armadas y solidificación de los lazos de triple hélice "Academia - Industria - Gobierno", todo ello alimentado por un flujo continuo y regular de recursos presupuestarios, apuntando a largo plazo. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Exército Brasileiro. *O Processo de Transformação do Exército*, 3ª Ed. 2010.

-

Brasil. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa*. 2012.

-

Lei Complementar Nº 97, de 9 JUN 1999, alterada pela Lei Complementar Nº 117, de 2 de setembro de 2004 e Lei Complementar 136, de 25 AGO 2010 (establece las reglas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas).

-

Decreto 7.276, AGO 2010 (Aprueba la Estructura Militar de Defensa).

Portaria Normativa Nº 3.810, de 8 DEZ 2011 (Prevé la doctrina de las operaciones conjuntas - MD30-M-01);

-

Portaria Normativa Nº 578/SPEAI, de 27 DEZ 2006 (aprueba la Estrategia Militar de Defensa - EMiD - MD51-M-03).

-

Portaria Nº 400/SPEAI/MD, de 21 SET 2005 (aprueba la Política Militar de Defensa - PMD - MD51-P-02)

-

Portaria Normativa Nº 113/DPE/SPEAI/MD, de 1ª FEV 2008 (aprueba la Doctrina Militar de Defensa - DMD - MD51-M-04).