

PRIMERA PARTE: FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA ESTRATEGIA

CAPITULO I ELEMENTOS CONCEPTUALES BASICOS

SECCION I SIGNIFICADO Y ALCANCES DE LA ESTRATEGIA

1. Definiciones corrientes de "estrategia".

Según el diccionario de la Real Academia, estrategia es el arte de dirigir operaciones militares o también, habilidad para dirigir un asunto.

No obstante, el vocablo se ha extendido a numerosos campos del quehacer humano, aplicándose a la formulación de determinadas concepciones económicas, políticas e incluso, deportivas. Existe además confusión entre los términos estrategia nacional, gran estrategia, estrategia total, gran política y otros similares, lo que hace necesario aclarar conceptos sobre el particular.

En relación con lo que debe entenderse por estrategia, los autores nacionales y extranjeros que se han ocupado del tema pueden agruparse en tres corrientes de pensamiento fundamentales, a saber:

Corriente inspirada en el pensamiento de Clausewitz: Tiende a vincular a la estrategia con la guerra vale decir, con la conducción de los otros medios que se agregan a la política en situaciones de conflicto bélico.

Corriente inspirada en el General Beaufre: Concepto extendido de estrategia, aplicada a la conducción de todos los medios que conforman al poder nacional, en la paz o en la guerra aunque siempre en situaciones de conflicto, para el logro de objetivos fijados por la política.

Corriente anglosajona: También vincula a la estrategia con situaciones de paz o de guerra pero en ambos casos, limitada a la utilización del poder militar.

No obstante, debemos hacer notar que los más recientes autores de origen británico o norteamericano parecieran, aunque por razones distintas de aquellas que en su momento indujeron al General Beaufre a proponer su concepto ampliado de estrategia, inclinarse hacia ideas más afines con las del prestigioso autor francés.

2. Corriente inspirada en Clausewitz

Para el autor prusiano, la dirección de la guerra es igual a la disposición y dirección de la lucha. Esta se libra en actos aislados: combates. Por lo tanto, la táctica consiste en la disposición y dirección de los combates y la estrategia, en el arte de ligarlos para alcanzar la finalidad de la guerra. El concepto de estrategia queda de esta manera vinculado con la conducción superior de la guerra.

En otro orden de ideas, resulta interesante hacer notar que Clausewitz también afirma: "El conflicto es un acto de fuerza, por lo que no existen límites en el uso de dicha fuerza"(1). De este concepto derivan algunas teorizaciones que conducen, por ejemplo, a Moltke y a Schlieffen a intentar independizar a la estrategia de eventuales restricciones impuestas por la política, en su búsqueda del aniquilamiento de las fuerzas armadas del adversario y a von del Goltz y Luddendorff a llegar aún más allá , colocando a la política al servicio de la estrategia (2).

En tal sentido debemos hacer notar que Clausewitz, en el Capítulo III del libro VIII de su obra De la Guerra, aboga por la sujeción del punto de vista militar al político, con lo que en cierto modo anticipa el concepto de guerra limitada que habría de ser desarrollado más tarde. Esta aparente dualidad, no adecuadamente comprendida por muchos lectores del autor prusiano, explica la circunstancia de que dentro de esta escuela de pensamiento convivan teóricos de la guerra irrestricta como los ya mencionados Moltke, Schlieffen, von der Goltz y Luddendorff, a los que podríamos agregar al Mariscal Foch, en Francia, junto a quienes han reconocido la necesidad de saber limitar y adecuar los esfuerzos bélicos en función de los requerimientos políticos, como Liddell Hart y más recientemente, Raymond Aron (3).

3. Corriente inspirada en el General Beaufre.

Podemos reconocer como precursor de esta escuela al Almirante Collins, algunas de cuyas ideas centrales son:

- Asignación de máxima prioridad a los modos de acción diplomáticos.
- Consideración de la estrategia como plan de acción para el logro de un fin.
- Importancia de que el objetivo de la guerra (objetivo político perseguido mediante el recurso a la violencia armada), sea limitado en sus aspiraciones.

La gran estrategia del Almirante Collins es así una concepción básicamente política, un elogio a la libertad de acción en el que se destacan la importancia de los objetivos secundarios y la idea de que amenazar es, muchas veces, preferible a la acción (4).

No obstante, esta escuela encuentra su expositor más preciso en el General Beaufre para quien, la estrategia es "el arte de emplear la fuerza o la violencia para obtener objetivos fijados por la política" o bien, "el arte de la dialéctica de las voluntades respaldadas por la fuerza, para la solución del conflicto" (5).

Para Beaufre, la noción de una estrategia total, lejos de subordinar la política a las necesidades militares, es algo que por el contrario "reduce la autonomía de la estrategia militar".

El aporte esencialmente novedoso de Beaufre es que aplica su concepto de estrategia a la época de paz, destacando que "el fenómeno de coacción no implica necesariamente la guerra".

La estrategia así concebida, actúa por la disuasión o por la acción y en este caso, por los modos directo o indirecto, según tenga preeminencia el factor militar u otros de los factores del poder nacional.

Beaufre, como el mismo reconoce, no da solución definitiva al problema de la distinción entre política y estrategia.

Dentro de esta corriente podemos situar a los tres geopolíticos brasileños Travassos, Couto e Silva y Meira Mattos, pese a que el primero produce su obra en la década del 30, resultando en consecuencia anterior a Beaufre (6). También al General y ex-Presidente de Chile, Augusto Pinochet Ugarte (7).

Entre los autores argentinos, puede mencionarse al Cnl (R) D Jose Felipe Marini (8) y al General (R) D Jose Teófilo Goyret (9).

Las definiciones de la doctrina militar conjunta vigente en las FFAA argentinas, se sitúan también dentro de esta corriente de ideas. Por ejemplo, la estrategia nacional o general (consideradas como sinónimos), está definida como "arte de emplear el potencial nacional, en la paz o en la guerra, para concretar la política establecida" (10).

4. Corriente anglosajona.

Estructurada a partir de la Segunda Guerra Mundial, comienza a influir en nuestro país desde la finalización de la década del 70. Para los autores enrolados en esta corriente, en general británicos y norteamericanos, la estrategia es algo que se vincula con la utilización del poder militar, en la paz por disuasión o compulsión o en la guerra mediante su empleo efectivo, para lograr objetivos fijados por la política.

Se pone de relieve la importancia del mantenimiento de la paz o, de no ser ello posible, de ganar y sobrevivir a una guerra. La estrategia utiliza como elemento fundamental a la coerción armada y su misión primordial consiste en apoyar a la política de defensa nacional. A su vez, esta política se define como "área que promueve el interés nacional mediante la presencia, amenaza de empleo o empleo efectivo del poder militar".

Para los autores anglosajones, la política de defensa adopta dos tipos de decisiones:

- Sobre estructuras organizativas (aspectos financieros, presupuesto militar, relaciones cívico - militares, organización, equipamiento, etc).
- Sobre estrategia, vinculadas con el emplazamiento, despliegue y empleo efectivo del poder militar en apoyo, muy especialmente, de las relaciones internacionales.

Entre los autores más importantes ubicados en esta corriente de pensamiento podemos ubicar a T.Schelling, T.C.Osgood, Hermann Kahn y Edward Luttwak (11).

En nuestro país, los conceptos fundamentales de esta corriente de pensamiento han sido expuestos por la licenciada Virginia Gamba (12).

5. Autores contemporáneos.

En varios de los últimos y más importantes autores y pensadores estratégicos norteamericanos se advierte, aún sin expresarlo de manera taxativa, una tendencia a alejarse de la consideración de la estrategia desde puntos de vista básicamente militares, tal como fué, habitual en la escuela anglosajona de la época de la guerra fría, aceptando en cambio la necesidad de adoptar conceptos estratégicos más amplios, a fin de poder enfrentar en las mejores condiciones a los desafíos perceptibles en el próximo siglo.

Sobre el particular, conviene hacer mención de Paul Kennedy, Alvin Toffler, Samuel Huntington y Noam Chomsky.

Paul Kennedy (13), se ocupa de los problemas que la explosión demográfica, las grandes migraciones, la degradación del medio ambiente, la revolución en las finanzas y comunicaciones, las posibilidades de expansión de la producción agrícola, la biotecnología, la robótica y la automatización, han de presentar para el futuro. En tal sentido, efectúa proyecciones hasta el año 2025, deduciendo la existencia de una serie de desafíos que por exceder el plano de lo puramente militar, aunque sin descartarlo y aún pudiendo potenciarlo, requieren respuestas estratégicas integrales, en las cuales se utilicen de manera armónica todos los recursos del poder nacional.

Alvin Toffler (14) aborda el tema de los cambios producidos en los que considera tres factores del poder: Capacidad para aplicar la fuerza, riqueza y conocimiento. En tal sentido, destaca el valor que en los tiempos recientes y con toda seguridad para el futuro, ha adquirido este último, no solamente por su gravitación específica sino también por su influencia sobre los otros dos. Como prueba de ello señala la importancia que posee el factor conocimiento para que una nación pueda enfrentar con alguna probabilidad de éxito a las guerras altamente tecnificadas y superprofesionalizadas del futuro, así como para que pueda dominar las técnicas que en el marco de los últimos y revolucionarios avances en la industria, en las finanzas y en las comunicaciones, se requieren para poder acceder a las fuentes de las cuales depende la riqueza de las naciones.

Obviamente, este planteo permite derivar la necesidad de implementar estrategias que no pueden estar limitadas a lo estrictamente militar, sino que deben ser de mucho mayor amplitud.

Samuel Huntington (15), prevé que los conflictos del futuro se han de originar no tanto por razones ideológicas o económicas, sino culturales. En tal sentido, reconoce la existencia de ocho civilizaciones: Occidental, chino-confuciana, japonesa, islámica, eslava - ortodoxa, hindú, africana y latino-americana. La conciencia de pertenecer a diferentes culturas, favorecida por los medios masivos de comunicación que permiten percibir

las diferencias entre la cultura propia y las ajenas, determina la existencia de "líneas de fractura" entre una y otras, a lo largo de las cuales se crearán las condiciones determinantes de los conflictos del porvenir.

Las previsiones a adoptar y acciones a implementar para prevenir conflictos de este tipo, en los cuales tendrían especial relevancia aspectos psicológicos, religiosos, políticos y económicos, exceden el marco de una estrategia concebida en función de elementos de juicio excluyente o básicamente militares.

Noam Chomsky (16), aborda el tema de la globalización de la economía, proceso al cual considera instrumento de determinados círculos de poder económico en los países industrializados, para asegurar el sometimiento del llamado "Tercer Mundo" y aún el de sus propias poblaciones, en forma tal de poder acceder libremente a las materias primas del planeta y contar con mano de obra barata para su industrialización. Los bienes así producidos estarían destinados no a la mejora de las condiciones generales de vida, sino a mantener el "status" de reducidas elites privilegiadas en los países ricos del Norte y en aquellos grupos selectos de los países del Sur que se prestaran a servir los intereses de los primeros.

Está demás señalar que las sombrías apreciaciones de este autor conducen a formulaciones estratégicas que para resultar adecuadas a las exigencias de un conflicto de este tipo, no pueden ser sino integrales.

6. La estrategia en el pensamiento marxista.

En un análisis exclusivamente formal, el pensamiento marxista sobre estrategia se inserta en la corriente clausewitziana. En efecto y tal como lo señala Raymond Aron en su obra "Pensar la guerra", si bien tanto Marx como Engels reprochan a Clausewitz su visión de las sociedades como un todo, sin percibir sus divisiones de clases y el reducir la política a la exterior, reconocen que la lucha armada y la estrategia que la instrumenta, constituyen el medio específico de la guerra.

En consecuencia y pese a una extendida corriente de opinión en contrario, los marxistas no invierten la fórmula de Clausewitz: Refieren la estrategia a la conducción de la lucha armada, siempre subordinada a la política. Ahora bien, como se conduce entonces la lucha de clases, permanente en las sociedades capitalistas, teniendo en cuenta que en tales sociedades la paz disimula, con el poder del estado y el sistema legal, la continuación de aquella? La respuesta, siguiendo siempre la argumentación de Aron, radica en que para los marxistas, en tiempo de paz, la lucha revolucionaria contra los explotadores incluye coacción política pero no necesariamente lucha armada.

Lo expresado permite inferir que los marxistas, al aceptar en tiempo de paz la existencia de una política coactiva que admite cierto grado de violencia, aún sin llegar a la violencia armada abierta, se colocan en una posición intermedia entre las escuelas clausewitziana y la que postula un concepto ampliado sobre la estrategia. Son formalmente clausewitzianos pero en la práctica, su manera de apreciar y conducir la lucha de clases

tiene más que ver con la estrategia indirecta de Beaufre que con la "política que redacta notas", de tiempo de paz, del militar prusiano.

En cuanto a Lenin y Mao Tse Tung, no se apartan de esta línea conceptual acerca del significado de política, guerra y estrategia. El primero afirma la subordinación de la guerra a la política señalando que esta es "lo esencial, el sentido profundo de la guerra". Por su parte Mao, gran teórico de la guerra revolucionaria, expresa que es en la guerra civil donde la conjunción entre política y guerra se hace más evidente. En esta guerra, la victoria táctica es igual al logro del fin político, equivalente a la toma del poder por el pueblo en armas. Pero la lucha de clases, aunque se encuentra en la raíz última de todas las luchas, no siempre equivale a la guerra.

Finalmente, conviene hacer notar que la concepción maoista acerca de la victoria, implica considerar a la lucha revolucionaria como un conflicto de gravedad extrema y que no admite otro fin que el de la derrota total del adversario, para la cual las eventuales negociaciones anteriores sólo pueden conducir al logro de objetivos intermedios. Se plantea así un conflicto que tiende a aproximarse al ideal de la guerra absoluta, planteado por Clausewitz para analizar el fenómeno de la violencia, aunque reconociendo que ese tipo de conflicto no es el que se da en la realidad histórica. No obstante, el pensamiento de Mao contribuye a comprender las razones determinantes de los extremos de violencia alcanzados por la acción revolucionaria desatada por el comunismo a lo largo del presente siglo.

7. Comentario sobre las tres corrientes.

La corriente de inspiración clausewitziana, así como la anglosajona, parecieran adecuarse a las circunstancias de las grandes potencias, cuyo poderío militar les sirve como elemento fundamental para resolver sus conflictos.

Aún así, los acontecimientos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, inducen a poner en tela de juicio a esta conveniencia. Las guerras de Indochina, Argelia, Viet Nam, Afganistan, etc., parecieran mostrar algunas insuficiencias en el concepto de estrategia sobre el cual las referidas corrientes se apoyan. Además, cabe formular un interrogante acerca de si lo que actualmente aparece como una victoria de Occidente en la llamada "guerra fría", se debe al poderío militar de Estados Unidos y sus aliados o a un cúmulo de circunstancias internas y externas del imperio soviético que, en todo caso, tienen más que ver con el concepto ampliado de estrategia de Beaufre que con las otras corrientes de pensamiento analizadas.

En otro orden de ideas, las circunstancias posibles de avizorar para el Siglo XXI, algunas de las cuales pueden percibirse desde ahora, inducen a aconsejar, tal como lo reconocen de manera directa o indirecta los últimos autores anglosajones, la adopción de conceptos estratégicos que excedan la esfera de lo básicamente militar.

Pareciera por lo tanto que el mencionado concepto ampliado de estrategia del General francés, resulta el más conveniente para países que no son o proyectan ser potencia militar de primero o segundo orden, en plazos más o menos previsibles. Resulta así-

mismo el que crea mejores condiciones, incluso psicológicas, para que esos países puedan crear hábitos de trabajo en común entre todos los componentes de su poder nacional para emplear eficazmente, en caso de conflicto grave, a los limitados recursos de los cuales disponen. Es por otra parte el más adecuado para enfrentar, integralmente, los peligros emergentes de esa política coactiva utilizada por los marxistas y a la que podría recurrir cualquier grupo social que buscara el reemplazo de un sistema político aplicando, bajo diferentes ropajes ideológicos, métodos y procedimientos similares a los de la guerra revolucionaria comunista. Finalmente y con las adecuaciones eventualmente necesarias, pareciera también resultar el más aconsejable para enfrentar los desafíos que se presentan en los umbrales del Siglo XXI.

SECCION II POLITICA Y ESTRATEGIA

1. Definiciones doctrinarias.

La publicación conjunta 00-01 sigue, en general, al pensamiento de Beaufre. Señala que a partir de los objetivos nacionales que surgen del contenido de la Constitución Nacional y se encuentran sintetizados en su Preámbulo, se determinan metas concretas en forma de objetivos políticos y establecen políticas o sea, grandes modos de acción orientadores de los esfuerzos (17).

A partir de estos objetivos y políticas actuará la estrategia, toda vez en que deban superarse obstáculos generados por voluntades adversas, para lograr los primeros transitando por los grandes cauces fijados por las segundas.

Aparece así la política como algo vinculado con la determinación de objetivos y de las grandes líneas de acción a seguir para su logro y la estrategia como actividad aplicada, de manera racional y concreta, al empleo de los medios.

2. Otras opiniones.

Las definiciones de la doctrina militar conjunta sobre este problema no son compartidas por la totalidad de los autores.

Existen quienes señalan que limitar la política a una mera definición de objetivos equivale a aceptar que la estrategia le usurpe la acción, dejando a la primera tan solo la especulación o teoría.

En este sentido, se ha sostenido que el político debe fijar fines y conocer y emplear medios, con lo cual hace estrategia. Ello permitiría inferir que el concepto de Beaufre, según el cual la estrategia es "un método de razonamiento para elegir procedimientos eficaces", es algo propio de la política.

Por su parte, la Escuela de Guerra Naval efectúa el siguiente razonamiento (18):

Al ser la estrategia racionalidad interdependiente, se conecta con la política. En efecto, aquella estudia la resolución del conflicto, ámbito normal de la política.

Tanto la política como la estrategia se mueven en el campo de la interacción social, por lo que una u otra tomadas en forma pura, constituyen una abstracción teórica o una generalización práctica. Ambas se aplican a la solución de conflictos, lo que muestra la conveniencia de utilizar las expresiones:

- estrategia, para la solución del conflicto.
- política, para el ámbito derivado de política interior y política exterior, característico y distinto de los ámbitos económico, psicosocial y militar.

En este enfoque, se acepta que una política equivale a una estrategia.

Desde otro punto de vista, existen quienes se niegan a aceptar la expresión objetivos nacionales, por cuanto los mismos son algo inconcreto, carentes de las precisiones en tiempo y espacio que deben caracterizar a un objetivo. Por ello, prefieren mencionar fines y no objetivos nacionales, distinguiendo entre fines objetivos y fines subjetivos. Los fines objetivos estarían representados por las aspiraciones de progreso, paz, prosperidad y respeto por parte de otras naciones, comunes a la virtual totalidad de los países. Pero los fines subjetivos son aquellos exclusivos de un país en determinadas circunstancias históricas, siendo en consecuencia los que confieren auténtica personalidad a ese país.

Existe también una corriente de opinión que considera razonable considerar a los intereses nacionales, entendidos como conveniencias de orden espiritual o material de un país en una época dada. Cuando estos intereses son particularmente trascendentes, al punto de que de su preservación depende la existencia misma de la nación, se los suele llamar vitales.

Finalmente, otros autores recogen la expresión proyecto nacional, entendido como una imagen del país deseado o como bien define Ortega y Gasset: "Un proyecto sugestivo de vida en común".

De todas maneras, existe aceptación mayoritaria en cuanto a que tanto objetivos nacionales y políticos, como políticas, fines, intereses y proyecto nacional, son algo perteneciente al dominio de la política y por lo tanto, anterior a la estrategia.

3. Conclusión.

El concepto claramente distintivo entre política y estrategia que surge de la doctrina militar conjunta, presenta algunos inconvenientes de aplicación práctica en la mayoría de los países organizados conforme al modelo democrático occidental.

En efecto, en dichos países el jefe del gobierno (Presidente o Primer Ministro), es a la vez, aún con las limitaciones y contrapesos propios del sistema, decisor político, estra-

tego general y normalmente, estratego sectorial militar, con lo que la división tajante entre política y estrategia pareciera no poseer mayor relevancia.

Podríamos aceptar que la determinación de objetivos, interpretación de objetivos o intereses nacionales y fijación de metas, es algo típicamente propio de la política.

Por otra parte, resulta claro que lo relacionado con el empleo de los medios en alguno de los ámbitos derivados (militar, económico, etc.), corresponde a la estrategia de ese ámbito.

Queda entre ambos conceptos una zona difícil de precisar, posible de ser considerada como una especie de política en acción, para la que algunos autores utilizan el nombre de praxiología.

No obstante y para ser coherentes con lo aceptado por la mayoría de los autores argentinos, así como por la doctrina militar conjunta vigente en las Fuerzas Armadas, aceptaremos vincular a la política con aquello que tiene que ver con la manera en que un gobierno interpreta los grandes objetivos o fines nacionales, los traduce en metas concretas u objetivos políticos y determina los parámetros, cauce u orientación general de las acciones a realizar para su logro, en la forma de políticas. Cuando el logro de estos objetivos, siguiendo las orientaciones políticas, supone la necesidad de prever o enfrentar conflictos, aparece la estrategia. Pero también parece razonable aceptar que la política, además de establecer los objetivos y metas que orientarán al quehacer nacional, sirve como marco de referencia para toda la actividad realizada en niveles inferiores, aún los tácticos, a los que imprime una modalidad particular.

SECCION III DEFENSA NACIONAL Y ESTRATEGIA

1. Concepto de "defensa nacional".

La defensa nacional comprende la acción integrada y coordinada de todas las fuerzas de una nación, para resolver determinados conflictos.

Según se retengan como conflictos de interés para la defensa nacional solamente a aquellos cuya solución requiera el empleo disuasivo o efectivo del poder militar, ante agresiones exclusivamente externas o también internas, o bien se refiera la defensa nacional a cualquier tipo de conflictos, ya sea que su solución dependa de manera preeminente del empleo del factor militar o de cualquier otro de los factores del poder nacional, nos encontraremos, tal como sucede con la estrategia, ante un concepto restringido o amplio sobre dicha defensa.

2. La "política de defensa".

Consiste en la determinación de los parámetros o de los grandes cauces de las acciones encaminadas a preservar de eventuales agresiones, a objetivos e intereses considerados como trascendentes para una nación.

Este concepto responde al que se expresa en la Sección II sobre el sentido de la palabra "políticas" y es asimilable a la definición proporcionada en la PC 00-02 (Diccionario para la Acción Militar Conjunta), según la cual la política de defensa es "el modo de acción que aplica el Gobierno Nacional tendiente a preservar y asegurar el acervo espiritual y los bienes materiales de la Nación".

3. Vinculación con la estrategia.

Aceptando que la defensa nacional consiste en un conjunto de previsiones y acciones a realizar dentro de los parámetros establecidos por la política de defensa, resulta posible concebir a la estrategia como el arte que armoniza, coordina e instrumenta a las mencionadas acciones.

El arte estratégico responderá así a un concepto ampliado (conflicto grave de cualquier tipo) o restringido (conflictos a resolver con empleo preeminente del poder militar) según sea el concepto de defensa nacional que se haya retenido. Ese concepto dependerá, tal como lo hemos expresado en la Sección I, de las circunstancias de cada país. Lo realmente importante es que las definiciones de defensa nacional, política de defensa y estrategia que se retengan como valederas, sean coherentes.

SECCION IV CAMPOS Y NIVELES ESTRATEGICOS

1. Campos (Ambitos derivados).

La doctrina militar conjunta establece que la estrategia es una, pero que a los fines de su estudio es posible considerar su división en cuatro campos: económico, político, psicosocial y militar (19).

Cada uno de ellos corresponde a un factor de poder.

A los cuatro campos mencionados por nuestra doctrina se suma, según la opinión de varios autores, la consideración del científico - tecnológico como ámbito independiente (20).

Por su parte, Raymond Aron ha propuesto, en publicaciones de prensa, considerar como factor de poder merecedor de estudio por separado (por lo tanto como campo o ámbito derivado de la estrategia), al resultante de la claridad en la determinación de los objetivos a perseguir por un país y a la persistencia y firmeza en las acciones conducentes a su logro.

No obstante, muchos países, entre ellos los Estados Unidos, limitan los campos de la estrategia al político (interior y exterior), el militar y el económico.

Debe reconocerse que este último criterio encuentra cierta apoyatura filosófica en la consideración de los valores humanos fundamentales, que según se refieran a símbolos, cosas o acciones, pueden ser clasificados en valores ideales, materiales y de fuerza.

Los valores ideales, vinculados con información, religión, ética, filosofía, ciencia, gobierno, educación, arte y ceremonial, constituyen el ámbito natural de la política, la diplomacia y las relaciones humanas.

Los valores materiales, referidos a bienes, producción, distribución, bienestar, preservación de la salud, pertenecen al ámbito de la economía y las relaciones comerciales.

Finalmente, los valores de fuerza, vinculados con la acción física, supervivencia, dominio, se ubican en el ámbito militar.

2. Niveles estratégicos.

La doctrina militar conjunta, la legislación vigente y la mayoría de los autores argentinos y extranjeros están acordes en la distinción de tres niveles estratégicos: El general o nacional, el particular o sectorial y el operativo u operacional.

La PC 00-01 define a la estrategia general como el "arte de la conducción del potencial nacional por el Gobierno Nacional, durante la paz y la guerra, para concretar la política nacional establecida".

Esta estrategia de máximo nivel orienta a las estrategias sectoriales, materializa la política nacional, fija metas, prioridades y plazos, es de modificación no frecuente y constituye un todo, tanto en la paz como en la guerra.

Por debajo de este nivel se reconoce al de las estrategias sectoriales o particulares, a razón de una por cada campo o ámbito derivado y finalmente, al de las estrategias operativas u operacionales, nivel que presenta la particularidad de ser de planeamiento y también de ejecución.

Como ya se ha señalado, la existencia del nivel estratégico nacional o general, está puesta en tela de juicio por los autores que sostienen que aceptar la existencia de tal estrategia supone una intromisión indebida en el ámbito de la política, por lo que prefieren reservar el vocablo para su empleo en aquello que tenga que ver con el factor militar del poder nacional.

Una opinión de interés en lo que hace al tema de los niveles de la estrategia, es la que proporciona Edward Luttwak en su obra "Estrategia: El arte de la guerra y la paz". Para este autor, los niveles estratégicos son cinco, a saber:

- **El nivel técnico**, que hace al intercambio de las armas específicas.

- **El nivel táctico**, referido al combate de las fuerzas que utilizan esas armas. Las capacidades y debilidades de esas fuerzas exceden a lo que resulta de las armas y sus acciones son parte de acciones mayores, propias del nivel siguiente.

- **El nivel operacional**, gobierna las consecuencias de lo hecho en el nivel táctico. Est condicionado por factores diferentes de los que condicionan a dicho nivel. La influencia de la topografía y de los dispositivos es inferior, en tanto que se incrementa la atención a prestar a la interacción general de los respectivos esquemas bélicos.

- **El nivel de teatro**, se ocupa de la interacción del conjunto de las fuerzas situadas en un teatro. En este nivel, se experimenta la influencia de las operaciones aisladas en la conducción total o superior de la ofensiva o defensa.

- **El nivel de la gran estrategia**. La conducción entera del quehacer bélico y su preparación durante la paz, son manifestaciones de una gran estrategia, en la cual lo militar se ubica en el contexto de la política, las relaciones exteriores, la economía, etc. Esta estrategia define los límites de lo militar y lo condiciona, pudiendo llegar a revertir sus resultados.

3. Conclusión.

Nos parece conveniente, a los efectos de la consideración de los diversos temas contenidos en este trabajo, aceptar la división de campos reconocida por la doctrina militar conjunta.

Sobre dichas definiciones existe ya un "hábito de trabajo" en diversos medios de nuestro país, lo que tornaría peligrosa la aplicación de excesivas innovaciones, no plenamente consolidadas, en aras de un supuesto perfeccionismo teórico.

En lo que concierne a los ámbitos, algunas publicaciones han sostenido, tal como lo hemos señalado, la conveniencia de incorporar al ámbito científico - tecnológico como campo estratégico sectorial independiente. Dicha posibilidad no aparece como de imprescindible concreción en naciones que no han alcanzado un alto grado de desarrollo en lo científico y tecnológico, lo que no implica de manera alguna la no consideración de los elementos fundamentales de este factor dentro de los otros campos, particularmente el económico y el militar.

En cuanto a la propuesta de Edward Luttwak, apreciamos que sus "niveles estratégicos" son más bien niveles de interacción entre actores dispuestos a emplear la fuerza armada, ya sea de manera contingente o efectiva. Además, entre estrategia y táctica, existen diferencias de naturaleza. Entre las principales, recordemos que la estrategia maneja situaciones no estructuradas o semi estructuradas, que sus proyecciones son a largos plazos, que el resultado de sus acciones influye decisiva y directamente sobre el logro del objetivo perseguido en el conflicto, que se basa en intenciones antes que en capacidades y que su contexto general está dado por la incertidumbre, mientras que la táctica se enfrenta a situaciones normalmente estructuradas, en cortos plazos, realizando ac-

ciones de influencia parcial en el resultado final del conflicto, planeadas sobre la base de las capacidades del oponente y en un contexto situacional más definido (21).

SECCION V BASES FILOSOFICAS DE LA ESTRATEGIA (22)

1. Actores y lenguaje estratégico.

Los actores de la estrategia son entes políticos capaces de fijarse fines y emplear racionalmente sus medios para alcanzarlos. Por lo tanto, pueden ser actores estratégicos los estados, grupos de estados, grupos sociales internos o grupos sociales no estatales internacionales.

Para alcanzar sus fines, los actores necesitan influir sobre otros, en forma tal de hacer que la conducta de estos se modifique en el sentido que aquellos desean. Para ello, les hacen llegar mensajes, efectúan gestos, amenazan, concilian o llegado el caso, emplean la fuerza. Se establece de esa manera una interacción en la cual los actores estratégicos tratan de influir sobre los demás mediante la utilización de un cierto idioma, susceptible de comprensión por las otras partes involucradas en este intercambio. Este idioma es el lenguaje estratégico, posible de definir como "el conjunto de palabras, gestos y acciones con el cual los actores estratégicos intentan influir sobre la conducta de otros actores".

2. El poder y su ejercicio.

El poder (capacidad para producir efectos o para imponer la propia voluntad) tiene que ver, en principio, con la relación entre los fines que se persiguen y los medios disponibles para ello. Cuando los medios responden a las necesidades emergentes del logro de los fines es posible aceptar, sin entrar en mayores detalles, que existe el poder necesario para alcanzarlos.

La relación entre los fines y los medios marca el nivel de racionalidad de un actor estratégico.

Esta primera aproximación a la idea del poder se complica en caso de conflicto vale decir, cuando a la voluntad de un actor se opone la de otro, ya sea porque uno quiere tomar algo que otro desea poseer, quiere afectar algo que otro desea preservar o por cualquier contradicción que pudiera plantearse invirtiendo o combinando los términos anteriores. En este caso, pareciera que el poder pasa por la relación existente entre los fines de un actor y los medios que otro actor puede oponerle o suministrarle.

De lo anterior se deduce que la racionalidad de un actor, en caso de conflicto, ya no depende solamente de la adecuación de sus medios a sus fines sino que también tiene que ver con la adecuación de medios a fines del actor oponente. Por esa razón, suele definirse a la estrategia como ejercicio de racionalidad interdependiente.

Asimismo, es necesario destacar que el poder no se agota en la relación material y objetiva entre fines y medios. Por el contrario y desde el punto de vista psicosocial, el poder también está dado por la percepción de la dependencia entre fines y medios propios y fines y medios ajenos. En otras palabras, a veces un actor estratégico tiene poder sobre otro, simplemente porque este lo cree así.

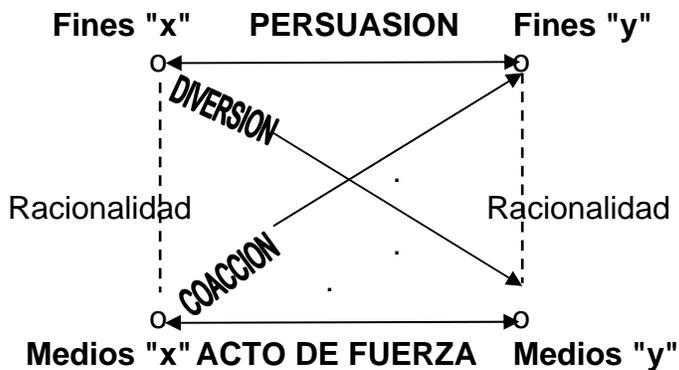
3. Manipulación del poder.

La manipulación del poder comprende la orientación y el ejercicio del mismo.

La orientación, se concreta mediante su aplicación a los fines propios para forzar su logro, a los fines ajenos para impedir sean alcanzados, a los medios propios para desarrollarlos y a los medios ajenos para afectarlos.

Sobre esta base, el ejercicio del poder aparece como la comunicación que en lenguaje estratégico explota, esgrime, oculta o enfrenta a las relaciones de poder.

Estas posibles relaciones son cuatro:



Para materializar estas relaciones, los actores pueden apelar a distintos procedimientos, a saber:

- **Para la persuasión:** Transacción.
Convencimiento.
Creación de intereses comunes.
- **Para la diversión:** Arbitraje.
Mediación.
Búsqueda de alianzas.
Creación de intereses.
- **Para la coacción:** Intimidación.
Erosión (Puede admitir cierto grado de violencia)
- **Para el acto de fuerza:** Avasallamiento.
Aniquilamiento.

Las cuatro relaciones básicas entre los actores pueden, en caso de conflicto, resumirse en:

- Negociación (Persuasión más diversión).
- Compulsión (Negociación más coacción), típica en las situaciones de crisis.
- Destrucción (Compulsión más acto de fuerza), presente en la guerra.

La negociación, compulsión o destrucción, constituyen las opciones básicas de la estrategia general y son lo primero que esta estrategia debe definir para resolver un conflicto presente o futuro.

Sobre este punto conviene aclarar que como norma general, no se darán la persuasión ni el acto de fuerza en forma pura. Por el contrario, en una y otra se encontrarán presentes procedimientos de otras relaciones. En tal sentido, la experiencia histórica demuestra que aún en guerras de alto nivel de violencia subsisten elementos de coacción y de negociación.

NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO I

(1) CLAUSEWITZ, Carlos von -"De la Guerra"- Biblioteca del Oficial, Círculo Militar - Buenos Aires - 1968.

(2) Las concepciones de Luddendorff y von der Goltz se encuentran expuestas en sus obras "La guerra total" y "La nación en armas", redactadas bajo la influencia de las experiencias de la Primera Guerra Mundial.

(3) En su obra "Pensar la guerra" - Instituto de Publicaciones Navales - Buenos Aires - 1988 - Raymond Aron efectúa una interesante revalorización del pensamiento de Clausewitz.

(4) COLLINS, John M. -"La gran estrategia"- Biblioteca del Oficial, Círculo Militar - Buenos Aires - 1976.

(5) BEAUFRE, Andre:

- "Introducción a la estrategia"- Instituto de Estudios Políticos - Madrid - 1965.
- "Disuasion et stratégie"- Ediciones Colin - Paris - 1964.
- "Estrategia de la acción"- Editorial Pleamar - Buenos Aires - 1982.

(6) TRAVASSOS, Mario -"Proyección continental del Brasil"- Biblioteca del Oficial, Círculo Militar - Buenos Aires - 1941.

COUTO e SILVA, Golbery de -"Geopolítica del Brasil"- Ediciones El Cid - Buenos Aires - 1978.

MEIRA MATTOS, Carlos de -"Uma geografia pam amazónica"- s/e - s/a - Río de Janeiro - 1980.

(7) PINOCHET UGARTE, Augusto

- "Geopolítica de Chile"- Santiago de Chile - s/e - s/a

- "Historia de la guerra del Pacífico"- Santiago de Chile - s/e - s/a.

(8) MARINI, Jose Felipe -"El conocimiento geopolítico"- Biblioteca del Oficial, Circulo Militar - Buenos Aires - 1988.

(9) GOYRET, Jose Teófilo -"Conferencia pronunciada en la Escuela Superior de Guerra"- 21 de Mayo de 1987.

(10) ESTADO MAYOR CONJUNTO - PC 00-01 "Doctrina básica para la acción conjunta de las FFAA"- 1991 - Nro 1.18.

(11) SCHELLING, T.C. -"La estrategia del conflicto"- Ediciones Tecnos - Madrid - 1964.

OSGOOD, R.E. -"NATO: The entangling alliance"- University of Illinois Press - Chicago - 1963.

KAHN, Hermann -"On escalation"- Reston Publishing - Reston (USA) - 1980.

LUTTWAK, Edward -"Estrategia: La lógica de la guerra y la paz"- Instituto de Publicaciones Navales - Buenos Aires - 1992.

(12) GAMBA, Virginia -"Estrategia: Intervención y crisis"- Editorial Sudamericana - Buenos Aires - 1985.

(13) KENNEDY, Paul -"Hacia el Siglo XXI"- Plaza y Janes - Barcelona - 1993.

(14) TOFFLER, Alvin:

- "El cambio del poder"- Plaza y Janes - Barcelona - 1992.

- "Las guerras del futuro"- Plaza y Janes - Barcelona - 1994

(Obra escrita con la colaboración de Heidi TOFFLER).

(15) HUNTINGTON, Samuel -"El choque de las civilizaciones"- Editorial Pleamar- Bs As - 1993.

(16) CHOMSKY, Noam -"Política y cultura a finales del Siglo XXI"- Editorial Abril - Buenos Aires - 1995.

(17) ESTADO MAYOR CONJUNTO -PC 00-01 "Doctrina básica para la acción conjunta de las Fuerzas Armadas"- 1991 - Nro 1.17.

(18) ESCUELA DE GUERRA NAVAL –Contribución Académica 50 "Estrategia"- Buenos Aires - 1993.

(19) ESTADO MAYOR CONJUNTO - Pc 00-01 "Doctrina básica para la acción conjunta de las FFAA" - 1991 - Nro 1.19.

(20) RUIZ PALACIOS, Jose -"El proyecto nacional, los objetivos políticos y los objetivos estratégicos"- Revista de la Escuela Superior de Guerra - Buenos Aires - Abril de 1985.

(21) MARTINEZ, Carlos J.M. -"El pensamiento estratégico de Edward Luttwak"- Revista de la Escuela Superior de Guerra Nro 509 - Buenos Aires - Junio de 1993.

(22) Esta sección se basa en conceptos expuestos en las Contribuciones Académicas Nros 20 (1988) y 50 (1993) de la Escuela de Guerra Naval.

Cap I "Bases para el Pensamiento Estratégico" – Actualizaciones: C.J.M.Martínez
03/06/97 05/10/96 20/05/98.

CAPITULO II EL CONFLICTO COMO OBJETO DE LA ESTRATEGIA (1)

SECCION I INTRODUCCION

En las consideraciones que seguidamente se formulan, el conflicto y su etapa de crisis son tratados en el contexto del concepto ampliado de estrategia propuesto por el General Beaufre vale decir, tomando a esta disciplina no como algo vinculado exclusivamente con la guerra y/o con el empleo del poder militar, sino referido al empleo del poder o potencial nacional, en la paz o en la guerra pero siempre en situaciones conflictuales, para el logro de objetivos fijados por la política.

El conflicto, no necesariamente violento o bélico sino también susceptible de ser resuelto mediante la negociación o la compulsión, aparece así como objeto de la estrategia, ya que constituye el elemento al cual ella aplica sus razonamientos.

SECCION II TEORIA DEL PROBLEMA

1. Situaciones extraordinarias.

La vida transcurre en un contexto de sistemas: Sistemas de gobierno, judiciales, de servicios públicos, de relaciones internacionales, etc. Cuando esos sistemas se comportan en la forma presupuesta o considerada como normal, nos encontramos en presencia de una situación ordinaria. En este caso, los acontecimientos se presentan en la forma tenida por común, esperada. Cuando ello no ocurre así, la situación se presenta como extraordinaria. Las cosas se apartan de lo corriente y esta anormalidad, produce conmoción de ánimo.

En la idea de situación ordinaria o extraordinaria no existen juicios de valor ni identificación con lo legal o ilegal. Por ejemplo, en una situación tan condenable como la de los esclavos en el Imperio Romano, lo ordinario, normal, era que los mismos cumplieran con lo que se esperaba de ellos, sin ofrecer resistencia alguna. Por el contrario, la sublevación de Espartaco, moralmente justificada, supuso la aparición de una situación extraordinaria, en la cual las cosas habían dejado de discurrir por los carriles tenidos por normales.

El problema aparece entonces bajo la forma de un cambio de situación, ya sea porque aparece una situación extraordinaria o porque deseamos cambiar a una situación ordinaria que no nos satisface.

2. Tipificación de los problemas.

Los problemas pueden ser de distinto tipo, a saber:

- **Ingenieriles:** Aquellos que enfrentan al hombre con la naturaleza.

- **Administrativos:** Referidos al orden para gobernar una asociación. Tienen que ver con aspectos de producción, distribución, retribución y policiales.

- **Sociales:** La regularidad en los usos y costumbres genera leyes estadísticas cuya probabilidad, en tanto se cumpla, da lugar a una situación ordinaria y en caso inverso, extraordinaria, fuente de problemas.

- **Políticos:** Cuando un esquema de dominación es desafiado. Retendremos a estos últimos, por ser los problemas de interés para la estrategia.

3. Intensidad del problema.

La intensidad con la cual nos aparece un problema, depende de tres elementos:

- **Disconformidad:** Provocada por la amenaza percibida o el daño que creemos haber recibido. Suele variar según se trate de una situación ordinaria o extraordinaria y va desde el daño leve y amenaza incipiente, hasta el daño total y amenaza inminente.

- **Urgencia:** Celeridad con la que nos sentimos compelidos a tomar decisiones para resolver el problema. La amenaza suele urgir más que el daño ya inferido.

- **Sorpresa:** Asociada a la imprevisión, crea la sensación de vulnerabilidad. Puede ser en tiempo, lugar y modalidad. Obviamente, la sorpresa más grave será aquella en la que estén presentes los tres factores.

Según se combinen los elementos disconformidad, urgencia y sorpresa, podemos definir las siguientes situaciones-problema:

- **Rutinaria:** No ocurre nada que nos cause disconformidad, urja ni sorprenda.

- **Administrativa:** Solamente existe urgencia para tomar decisiones, pero ello no nos causa disconformidad ni sorprende. Es la clásica situación laboral cotidiana.

- **Inerte:** Hay sorpresa, pero ello no nos causa disconformidad ni urge a tomar decisiones.

Estas tres primeras situaciones son no conflictivas. Las que a continuación se exponen, por el contrario, son situaciones que pueden estar presentes en la raíz de un conflicto:

- **Deliberativa:** Existe disconformidad, aunque lo que ocurre no provoca sorpresa ni obliga a tomar decisiones urgentes.

- **Circunstancial:** Existe sorpresa y urgencia para tomar decisiones. El factor disconformidad está presente a bajo nivel.

- **Reflexiva:** Hay disconformidad y urgencia. Lo ocurrido no provoca sorpresa.

- **Innovadora:** Hay elevada sorpresa y disconformidad. No obstante, la toma de decisiones no es urgente.

- **De crisis:** Los tres elementos se encuentran presentes.

4. Atenuación y agravamiento de problemas:

Los problemas pueden agravarse por una o varias de las siguientes causas:

- Naturales.
- Mala gestión (Acumulación de errores).
- Jurisdiccionales (Intervención de terceros).
- Instrumentales (Agravamiento deliberado).

El agravamiento de un problema supone una mayor conmoción del ánimo y sus efectos pueden ser:

- Mayor intensidad, por incremento en los niveles de disconformidad y urgencia.
- Extensión espacial, en lugar y ámbito.
- Extensión temporal, eventualmente causante de mayor disconformidad.

SECCION III TEORIA DEL CONFLICTO

1. Concepto de conflicto.

El conflicto consiste en un desacuerdo o choque intencional, entre entes de una misma especie, planteado a propósito de un objetivo o de un derecho y en el que para lograr ese objetivo o preservar ese derecho, los actores intentan quebrar la resistencia del oponente, llegando eventualmente al uso de la violencia.

De la anterior definición pueden deducirse los conceptos siguientes:

- El conflicto no es un enfrentamiento casual, sino consciente.
- En el, existe oposición de voluntades en orden a objetivos o intereses definidos por la política.

- Se plantea entre entes de una misma especie: No existe conflicto entre hombres y objetos inanimados sino entre actores estratégicos o sea, entes políticos capaces de fijarse objetivos y emplear medios para su logro con cierta racionalidad.
- El conflicto no necesariamente implica enfrentamiento bélico. El recurso a la violencia es eventual, no condición necesaria para que el conflicto exista.

2. Clasificación de los conflictos.

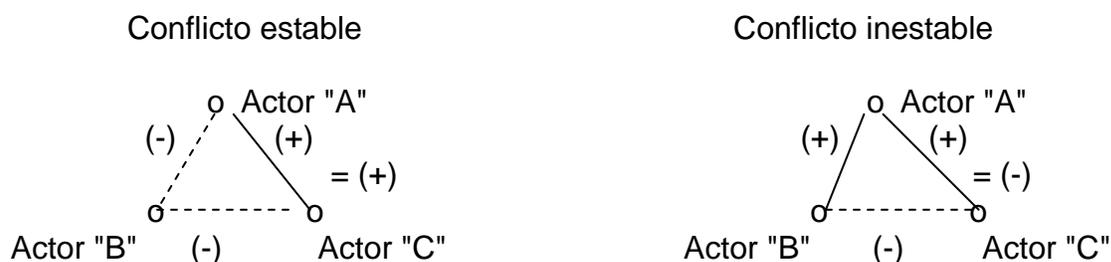
Los conflictos pueden ser clasificados desde los puntos de vista de su estabilidad, de la circunstancia de que en ellos se emplee o no violencia material y del balance entre ganancias y pérdidas que arrojen a su epílogo.

- **Según la estabilidad:** Los conflictos pueden ser estables o inestables.

Conflicto estable, es aquel en el que no existen indicios que permitan prever un cambio en el tipo de vinculaciones existentes entre los actores involucrados en el mismo. En otras palabras, es posible prever que los amigos y oponentes de hoy lo seguirán siendo por un cierto lapso.

Conflicto inestable, es aquel en el que sí existen elementos de juicio como para prever tal cambio.

Algunos autores, a efectos de determinar la estabilidad de un conflicto, aplican la denominada "regla de los signos", estableciendo el resultado de la suma algebraica de los signos (+) o (-) con los que representan a las relaciones de cooperación o enfrentamiento.



El trazo lleno significa relación de colaboración y el punteado, de enfrentamiento. Ambos han sido caracterizados con los signos (+) y (-), respectivamente.

Resulta así:

En el conflicto estable, (+) por (-) igual a (-) y (-) por (-) igual a (+). Resultado final: (+) o sea, estabilidad.

En el conflicto inestable, (+) por (-) igual a (-) y (-) por (+) igual a (-). Resultado final: (-) o sea, inestabilidad.

La experiencia histórica pareciera confirmar, al menos en gran medida, a esta teoría. Son muchos los casos en los cuales un tercer actor que mantiene vínculos de colaboración con otros dos enfrentados en conflicto termina, según le aconsejen sus intereses, tomando partido por alguno de los bandos en pugna.

- **Según exista o no violencia material:** Un conflicto es agonal cuando sus actores no apelan a la violencia material.

Inversamente, ser polemial cuando sí lo hacen. A su vez, la violencia puede encontrarse presente en forma efectiva o contingente, como amenaza o demostración.

- **Según el balance entre ganancias y pérdidas:** Se dice que un conflicto es de suma cero cuando lo que en él gana un actor equivale exactamente a lo que pierde el otro. Es esta una formulación teórica que difícilmente pueda darse en la realidad. Por el contrario, la norma será que las pérdidas de un actor no se reflejen de manera exacta en las ganancias de otro pudiendo llegarse, incluso, a que en un conflicto todos los actores pierdan algo.

En consecuencia, lo normal será la existencia de conflictos de suma variable. Esta puede tener signo positivo o negativo, según las ganancias de los actores superen o no a las pérdidas.

Los conceptos de inestabilidad y de suma cero o variable son de interés a efectos de determinar la probable evolución de un conflicto y el grado de empeñamiento en el mismo por parte de sus actores.

3. Elementos del conflicto.

En los conflictos podemos reconocer la presencia de los siguientes elementos:

- **Lenguaje:** En el conflicto se utiliza un lenguaje particular, integrado por expresiones, gestos y acciones destinados a exteriorizar creencias, evidenciar u ocultar intenciones y materializar acciones. Con este lenguaje se trata de influir sobre la conducta del oponente y de otros actores, empleándose para ello desde mensajes de tono conciliador hasta expresiones extremas de violencia armada.

A medida que un conflicto se agrava, la comunicación y el lenguaje entre los actores enfrentados tiende a degradarse. Hay más acciones que palabras y los mensajes tienden a ser dirigidos más al propio bando que al adversario, arribándose a una especie de autismo político.

El lenguaje cumple con tres funciones distintas:

Informativa: Hacer conocer los propios puntos de vista.

Expresiva: Lograr adhesiones o influir sobre el oponente u otros actores.

Directiva: Originar o impedir acciones.

- **Disputa por un derecho o un objetivo:** El conflicto implica la existencia de una situación no ordinaria vale decir, una situación en la que los acontecimientos se desarrollan en forma diferente de la considerada normal.

En este sentido, se experimenta la sensación de que algo falla, de que el otro actor pretende o detenta algo que nos pertenece, vulnera un derecho. En consecuencia, el actor afectado intentará , como mínimo, que el oponente atienda a las propias razones, para lo cual planteará una disputa por aquello que considera afectado.

En relación con el ejercicio de lo que los actores entienden por su derecho, pueden darse situaciones de:

Satisfacción: No existen problemas ya que se considera se ejercen los derechos pretendidos.

Frustración: Se sienten deseos de expandir el ejercicio de un derecho.

Cercenamiento: El ejercicio de un derecho sufre una limitación intolerable.

Colisión: El derecho de un actor sólo puede ser ejercido a costa de los derechos de otro actor.

Por otra parte, el derecho puede estar vinculado con:

La propia entidad: Libertad, albedrío, orgullo.

Un bien material: Territorios, recursos.

Una concesión: Privilegios, poder.

Una idea: Religión, ideología.

- **Enfrentamiento intencional:** No existe enfrentamiento casual; los actores se oponen por un expreso acto de voluntad.

Sobre este particular, interesa hacer notar que quien decide si habrá o no conflicto, es el bando agredido. Este es quien accede o rechaza la demanda o acción del ofensor, decidiendo la iniciación del conflicto.

Si la respuesta del agredido es desmesurada, el ofensor suele pasar a desempeñar el rol del ofendido.

- **Hostilidad recíproca:** Aparece al agravarse el conflicto. Se origina en la resistencia de un actor a aceptar lo pretendido por el otro y asume la forma de mala disposición y antipatía mutuas.

- **Agresividad y violencia:** La agresividad enlaza a la hostilidad con la violencia y aparece luego de otras etapas anteriores en el desarrollo del conflicto.

Puede ser definida como "propensión a aplicar violencia".

Para llegar a la violencia los actores, consciente o inconscientemente modifican su lenguaje en el sentido anteriormente señalado. Se produce así una situación autista en la cual, como hecho nuevo, recurren al empleo de la violencia.

De los elementos del conflicto que hemos detallado hay dos: El lenguaje y la disputa a propósito de un objetivo o de un derecho, que aparecen en todo el desarrollo del mismo. Son los elementos mínimos necesarios para que exista conflicto. Los demás elementos, en cambio, irán apareciendo en forma sucesiva, a medida en que el conflicto se agrave.

4. Génesis del conflicto.

En principio, es preciso reconocer que pueden existir situaciones de no conflicto o sea, situaciones de paz que no solamente impliquen la no existencia de conflicto bélico sino también de ningún otro tipo de conflicto presente o detectable para el futuro. Desde este punto de vista, la paz podría asimilarse a una situación ordinaria. Obviamente, pensar que un Estado moderno, con el cúmulo de objetivos o metas que persigue, intereses que preserva y obstáculos que debe sortear, pueda no avizorar conflicto alguno resulta, por lo menos, poco realista.

Además, la palabra "paz" suele emplearse con sentido no siempre preciso, confundiendo algunos de sus significados. Sobre el particular conviene distinguir (2):

- **Paz seráfica:** La paz de los ángeles. Propia de los seres despojados de ambiciones, ansias de poder y deseos de lucro. Es una paz utópica por cuanto no pertenece a este mundo.

- **Paz evangélica:** Inspirada en el Sermón de la Montaña. Es la paz producto de la buena voluntad entre los hombres. Suele olvidarse que Cristo la mencionó en relación con el enemigo individual y que para lograrla, no basta con la buena voluntad de una sola de las partes.

- **Paz política:** Puede ser asunto de buena o mala voluntad e incluso, impuesta por la fuerza, tal como ocurrió con la "Pax Romana".

Dejando atrás la situación de paz el conflicto se inicia, como hemos señalado, con la resistencia del bando ofendido a los avances del ofensor. Pero ese comienzo, puede estar condicionado por diversos factores, entre los que podemos mencionar:

El grado de apresto de los actores.

La opinión o acción de terceros.

El consenso interno en cuanto a enfrentar un conflicto.

La existencia de reivindicaciones nacionales o grupales, los deseos de venganza o desquite.

La existencia de sentimientos mesiánicos o fanatismos ideológicos o religiosos.

Las tensiones sociales en uno o más actores.

Aspectos vinculados con la moral y el derecho, capaces tanto de frenar como de impulsar a los actores a comprometerse en un conflicto.

5. Virulencia del conflicto.

En principio, depende del grado de conmoción provocada en el ánimo de los actores por la situación no ordinaria que se encuentra en el origen del conflicto, según jueguen los factores disconformidad, urgencia y sorpresa, configurando los casos mencionados en la Sección II, apartado 3.

Combinando las antedichas situaciones con la aparición sucesiva de los elementos del conflicto, podemos establecer sus niveles de virulencia o intensidad:

- **Mínima:** Situación deliberativa, más disputa por un objetivo o un derecho.
- **Leve:** Situación circunstancial más enfrentamiento intencional.
- **Moderada:** Situación reflexiva más hostilidad recíproca.
- **Intensa:** Situación innovadora más agresividad.
- **Máxima:** Situación de crisis más violencia.

En otro enfoque y complementando lo expresado en orden a la virulencia del conflicto, es oportuno recordar los niveles de acción reconocidos por el General Beaufre:

- Paz completa.
- Intervención insidiosa.
- Intervención abierta.
- Guerra clásica.

- Guerra generalizada.

6. Desarrollo del conflicto.

En el desarrollo de un conflicto juega en alto grado la subjetividad de los actores. Cuando se cree que un conflicto es inevitable, generalmente se produce.

Al examinar la evolución de distintos conflictos, se nota que las variaciones en cuanto a virulencia no se producen de manera gradual sino por saltos. En efecto y tal como lo expresa Hermann Kahn (3), pareciera que las variaciones de intensidad se producen en la medida en que se superan determinadas barreras psicológicas, por ejemplo: La amenaza de empleo de sanciones, la amenaza de empleo de la fuerza, el primer empleo de la fuerza, la amenaza de emplear armas nucleares, el primer empleo de armas nucleares, etc.

El conflicto se inicia, tal como hemos expresado, con las contramedidas del defensor. Cuando se percibe la amenaza, aparece la tensión, pudiendo luego recorrer los niveles de virulencia mínima hasta moderada, antes de llegar a la violencia.

Para cambiar la intensidad del conflicto en la medida necesaria para influir sobre la conducta de otro actor, se apela a la escalada. Esta materializa el ejercicio del poder a través de opciones y procedimientos cada vez más contundentes.

Inversamente, la intensidad del conflicto puede disminuirse mediante una desescalada, especialmente si se trata de lograr una solución negociada o una tregua.

7. Expansión y contracción del conflicto.

Así como varía de intensidad o virulencia, el conflicto puede expandirse o contraerse, en el sentido de implicar a más o menos actores que los inicialmente involucrados.

Los mecanismos de expansión, pueden ser:

- **Contagio:** Cuando se incorporan al conflicto entes políticos de naturaleza distinta a la de los inicialmente implicados. Ejemplo: Una huelga a la que se asigna connotaciones políticas.

- **Efecto dominó:** Así llamado por su similitud con la caída de una hilera de fichas de dominó, paradas una junto a otra, a partir de la caída de la primera. Se refiere a la afinidad por contigüidad existente entre los actores de un conflicto y sus vecinos. Sobre este punto, consideramos que la referida contigüidad puede referirse no solamente a la vecindad geográfica, sino también a la afinidad étnica, ideológica o religiosa. Un ejemplo de efecto dominó (contigüidad geográfica), es dado por el comienzo de la Primera Guerra Mundial.

La contracción de un conflicto, puede operarse por:

- **Colapso de uno o más actores.** Ejemplo: Segunda Guerra Mundial a partir de la rendición italiana a los aliados.

- **Acuerdo** entre algunas de las partes implicadas.

8. Epílogo del conflicto.

El conflicto finaliza cuando un bando pierde la voluntad de enfrentar a su oponente. Ello lleva a poner en duda la existencia de la victoria ya que lo que realmente existe es la derrota, o por lo menos el avenimiento a efectuar concesiones, por parte de uno o de ambos bandos.

Las formas de epílogo son:

- **Tregua:** Es una suspensión de hostilidades y más bien constituye una interrupción antes que un epílogo. La hostilidad interrumpida durante la tregua puede no ser física.

La tregua puede ser:

Espontánea: Por lo general, se produce por agotamiento de las partes.

Convenida: Por acuerdo entre los actores.

- **Compromiso:** Las partes acuerdan la finalización del conflicto, normalmente sin haber alcanzado todos sus objetivos.

El compromiso puede ser:

Por negociación directa: Normalmente se dará en bajos niveles de conflicto.

Por intervención de terceros: Usualmente mediante los procedimientos de arbitraje, mediación o también, por imposición de un tercer actor más fuerte, cuyos intereses puedan verse afectados por la continuación del conflicto.

- **Derrota:** Cede, en una de las partes, la voluntad de proseguir el conflicto.

La derrota puede producirse por:

Erosión de la voluntad: Puede lograrse por medios cruentos (Francia en Indochina) o incruentos (Gandhi en la India).

Colapso de la voluntad: Derrumbe súbito de la voluntad de lucha de un actor. Ejemplo: Rendición de Italia ante los aliados en la Segunda Guerra Mundial, inmediatamente después de que estos desembarcaran en el suelo de ese país.

Ablación de poder: Anulación del poder material de un actor, normalmente en poco tiempo y valiéndose de una gran superioridad. Es una forma de epílogo que no requiere

afectar materialmente en demasía al poder del actor derrotado. Se ejemplifica, típicamente, en el caso de las intervenciones militares (La URSS en Checoslovaquia tras la "Primavera de Praga", EEUU en Grenada y Panamá o Irak en Kuwait).

Aniquilamiento: Supresión del poder material de un actor.

Sobre el aniquilamiento existe una controversia con respecto a si para aniquilar es necesario afectar a los elementos materiales o a los elementos humanos sobre los que descansa el poder. La discusión pareciera no exceder el plano de lo académico, ya que si se hunde un barco de guerra (elemento material) también se afecta a sus tripulantes (elemento humano). Pero existe un tipo de conflicto en el cual la decisión de aniquilar conlleva, particularmente, la afectación de seres humanos. Se trata de las guerras de tipo subversivo en las cuales, al menos en sus primeras etapas, el bando insurrecto no cuenta con una base material de poder (infraestructura, instalaciones logísticas, industrias, etc) cuya destrucción conduzca al logro del efecto de aniquilamiento. En esas primeras etapas el poder de dicho bando reside exclusivamente en sus hombres y es hacia ellos que se dirigen las acciones que buscan aniquilarlo.

9. Caracterización del conflicto.

Un conflicto puede ser definido de dos maneras: En la tradicional de hipótesis de conflicto (suposición sobre un conflicto futuro) o en la de escenarios (situación futura en la que hace falta emplear al poder nacional para conjurar determinadas amenazas contra objetivos o intereses nacionales propios).

Aunque la diferencia entre unas y otros sea mas de carácter semántico que real, es posible proponer diferentes maneras para la definición de ambos conceptos.

Una forma de definir hipótesis de conflicto es la siguiente:

- Circunstancias que la originan.
- Objetivos y/o intereses propios afectados.
- Factor o factores de poder principalmente afectados.
- Evolución apreciada de la situación conflictiva.
- Características fundamentales de la situación de enfrentamiento (Nivel de intensidad probable del conflicto, posibilidades de crisis, ubicación en tiempo y espacio, coaliciones, libertad de acción propia, balance de poder, conclusiones sobre personalidad de los actores principales enfrentados, etc).

Para precisar un escenario se puede hacer referencia a los aspectos que seguidamente se detallan:

- Causa generadora de la conformación del escenario.

- Grado de intensidad posible de esperar en la situación de enfrentamiento.
- Factores de poder involucrados.
- Actores.
- Oportunidad de conformación del escenario.
- Probabilidad de ocurrencia.
- Delimitación geográfica del escenario.

SECCION IV LA SITUACION DE CRISIS

1. Origen de los conceptos sobre manejo de crisis.

Los conceptos sobre las crisis, entendidas como un estado del conflicto, peligroso para las relaciones internacionales y que por esa razón requiere un tratamiento especial, son en general posteriores a la década del 60 y provienen, en su mayoría, de autores norteamericanos y británicos. En consecuencia y no existiendo bibliografía específicamente referida al manejo de crisis, nos apoyaremos en aspectos parciales contenidos en diversas publicaciones, así como en observaciones y experiencias propias.

Es necesario aclarar que los conceptos que a continuación se exponen, en especial aquellos referidos a las recomendaciones a tener en cuenta y técnicas a emplear para el manejo de crisis, son valederos en la medida en que los actores involucrados en ellas deseen lograr sus objetivos sin que el conflicto degenera en una confrontación armada abierta, vale decir, sin exceder el nivel de la crisis.

Por el contrario, si la crisis es una simple etapa de un conflicto al que se ha decidido por anticipado dar soluciones de tipo bélico, dichas recomendaciones y técnicas pierden importancia.

2. Concepto de "crisis".

La palabra crisis deriva del griego (krisis o sea, juzgar, decidir) y suele emplearse en relación con asuntos diversos. Así, es frecuente escuchar hablar de crisis económica, crisis laboral, crisis energética, etc.

La acepción castellana del vocablo crisis, lo refiere al "momento de la decisión de una enfermedad o un negocio" o "situación que obliga a la dimisión de un ministerio", conceptos también amplios y a los que conviene precisar. Para ello, comenzaremos por aclarar que a la crisis que haremos mención, es a la que se plantea entre actores estratégicos capaces de usar la fuerza.

En este orden de ideas es posible definir la crisis como "situación en la cual dentro de un marco de relaciones conflictivas entre dos o más actores estratégicos, aparece la posibilidad de empleo de la violencia o bien de un sensible incremento en ella, en caso de que ya se la estuviera utilizando en un bajo nivel de intensidad".

Por su parte, la Escuela Superior de Guerra define la crisis como "estado al que pueden arribar el o los actores involucrados en un conflicto, cuando las acciones y reacciones que se ven obligados a adoptar, se suceden con la presunción de una alta incertidumbre sobre los efectos deseados" (4)

3. Aspectos fundamentales.

En las crisis se plantean dos problemas, dado que son situaciones en las que se persigue una doble finalidad;

- El fin positivo, está representado por el logro del propio objetivo.
- El fin negativo, por la necesidad de evitar que la crisis escape al control de los actores y proyecte el conflicto hacia niveles de intensidad no deseados.

En este sentido, las crisis parecieran poseer una propiedad esquizoide: Son simultáneamente períodos de oportunidad y de riesgo, en los cuales los adversarios se rechazan pero también se atraen, ya que para alcanzar sus metas necesitan del oponente.

Obviamente, cuando se manejan situaciones de crisis, la clave del éxito consiste en convencer al adversario de que quién debe ceder es él. Para ello, resulta de importancia primordial establecer la credibilidad de sus amenazas.

4. Clasificación de las crisis.

Las crisis pueden ser clasificadas desde los puntos de vista de su grado de intensidad, de su grado de veracidad y de su finalidad.

- Según el grado de virulencia o intensidad:

Crisis de nivel bajo: Es la que se presenta en las primeras etapas de crisis prolongadas. Las amenazas militares son de carácter tácito y las fuerzas armadas de los actores se mantienen en mutua vigilancia.

Crisis de nivel medio: La amenaza militar es explícita. Las fuerzas se hostigan, aunque sin emplear sus armas.

Crisis de nivel elevado: Los medios de comunicación se usan masivamente para atacar al oponente. Las fuerzas militares emplean sus armas, aunque sin llegar a la ruptura de hostilidades.

- Según su grado de veracidad:

Crisis ostensible: Los bandos intercambian diatribas y están dispuestos a causar daños políticos y económicos, aunque sin disposición real de concretar sus amenazas militares.

Crisis real: Existe intención de recurrir a la violencia.

- Según su finalidad:

Crisis como pretexto: Un actor ha decidido apelar a la fuerza y crea una crisis como justificativo.

Crisis periférica: Se plantea en escenarios extranacionales o en teatros secundarios.

Crisis al borde del abismo: Supone un compromiso total para el logro de objetivos tenidos por altamente trascendentes. Se busca que el adversario retroceda y abandone su posición.

5. Factores cuya concurrencia puede generar situaciones de crisis.

En principio, para que se produzcan situaciones de crisis, deben normalmente existir causas de fondo para un conflicto grave (étnicas, territoriales, ideológicas, económicas, etc).

Además, la presencia de uno o más de los siguientes factores, puede coadyuvar a que surjan situaciones de este tipo:

- Existencia de voluntad, en una o ambas partes, por conformar una situación hegemónica que implique un menoscabo para intereses fundamentales de la otra.
- Existencia de condiciones favorables para provocar la crisis (Ejemplo: Que se produzca un desequilibrio en el poder militar de actores anteriormente nivelados en ese aspecto).
- Creencia en que se posee capacidad como para explotar una situación de crisis, sin que los riesgos excedan el nivel de lo aceptable.

6. Ambito donde se desarrollan las crisis.

Las crisis pueden afectar y tener lugar en:

- Santuarios: Area cubierta por la propia capacidad de disuasión (nuclear o convencional). Comprende a los grandes centros urbanos y las zonas industriales.
- Zonas periféricas o marginales: Contienen objetivos apreciados como importantes, pero que no afectan a intereses vitales de los actores.

- Teatros marítimos: Las amenazas están provocadas por el poder naval de los actores.

7. Recomendaciones generales para manejar situaciones de crisis.

- Mantener canales de comunicación abiertos: No cerrarse al diálogo. Dejar siempre abierta la posibilidad de intercambiar mensajes con el adversario.

- Aceptar algo menos que la victoria: Saber limitar los objetivos propios. Conformarse con logros que supongan una mejor situación que la existente antes de las crisis, aunque ellos no supongan éxitos totales.

- Dejar al oponente un camino de retirada honorable: Recordar que el adversario tiene públicos a los que debe rendir cuenta de sus actos. Evitar plantearle situaciones que lo humillen públicamente; por el contrario, crear condiciones que le permitan acceder a nuestras aspiraciones sin quedar desairado.

- Responder a cada hostilidad al más bajo nivel. Saber regular los pasos de la escalada, evitando "jugar" nuestras cartas decisivas de entrada.

- No permitir la expansión del conflicto. Si bien es cierto que a veces la intervención de nuevos actores puede servir para presionar al oponente, conviene recordar que cuantos más sean quienes intervienen en el conflicto, menores serán nuestras posibilidades para manejarlo en función exclusiva de los propios objetivos e intereses.

- Conocer las esferas de influencia de cada actor. Evaluar en que medida las propias acciones pueden repercutir sobre terceros actores que tengan vinculaciones con los actores principales en el conflicto.

- Conducción centralizada al más alto nivel. Conviene impedir que las acciones de manejo de crisis sean decididas por niveles intermedios o inferiores. Se debe llegar, incluso, a la creación de condiciones que posibiliten al más alto nivel del Estado la comunicación directa con las fracciones de fuerzas militares o de seguridad, directamente empeñadas en la zona en la cual aparece la crisis.

- Evitar las reacciones emotivas o impetuosas. Tener en cuenta que las situaciones de crisis suponen tensiones psicológicas que pueden llegar a desestabilizar el ánimo de quienes deben conducirlas.

8. Características de las crisis:

Las situaciones de crisis, se caracterizan por los siguientes aspectos:

- **Transitoriedad.** Las crisis implican la existencia de desequilibrios políticos, por lo que es normal que la situación tienda a buscar un nuevo nivel de estabilidad, con el desmoronamiento de la crisis en una solución (transitoria o no) o en un conflicto de gravedad superior.

Si bien el concepto de transitoriedad no implica brevedad, debe reconocerse que una crisis difícilmente se prolongue por años.

- **Urgencia.** En las crisis se tiene la sensación de que la toma de decisiones debe hacerse con premura.

- **Riesgo.** Los períodos de crisis son también de riesgo, por cuanto existe el peligro de que la situación se des controle y proyecte al conflicto hacia niveles de virulencia indeseados o inconvenientes.

Los factores de riesgo son analizados en el apartado siguiente.

- **Incertidumbre.** En las crisis, las decisiones suelen ser tomadas con la sensación de que se lo hace sin contar con la información suficiente. Existen frecuentes dudas acerca de los efectos de cada acción propia sobre la psicología del oponente.

- **Importancia del factor psicológico.** La lucha que se plantea en las situaciones de crisis es, básicamente, una confrontación entre las psicologías de quienes las conducen. Por ello, es de importancia fundamental la evaluación de la personalidad de los gobernantes, grupos sociales y naciones directamente involucrados o posibles de ser influidos por la crisis.

- **Aceptabilidad.** En la evaluación de los posibles modos de acción a implementar para conducir una crisis, adquiere importancia muy especial el factor aceptabilidad, evaluando los beneficios que cada acción pudiera reportar, frente a los riesgos que ella implica.

9. Factores a evaluar para el manejo de crisis.

- Capacidad militar, propia y del oponente.

- Valor del escenario o motivo de la confrontación.

- Posible influencia de terceros actores.

- Tiempo disponible para arribar a un acuerdo.

- Información disponible (Causas y posibles consecuencias del conflicto, capacidad de Inteligencia propia y ajena).

- Situación interna de los actores.

- Estructuras políticas en oposición (Sistemas de gobierno, orientaciones y fuerza de los partidos de oposición, etc.)

- Nivel de predicción probable y confiable sobre las consecuencias de las propias acciones.

- Acuerdos existentes para la limitación de la crisis.

10. Los factores de riesgo.

Los principales factores de riesgo en situaciones de crisis son:

- **Competitividad.** Los mecanismos psicológicos que se ponen en marcha en situaciones de crisis, son similares a los de una competencia deportiva: Nadie quiere "perder" y para ello, pueden llegar a arriesgarse valores superiores o los que originaban el conflicto.

Algunos autores norteamericanos ilustran la influencia de este factor con el ejemplo del "chicken game" (5).

- **Errónea apreciación sobre la firmeza del oponente.** Se puede producir el descontrol de la crisis si ambos adversarios han asumido simultáneamente compromisos irreversibles, por errores, fallas o insuficiencias en la comunicación o si uno de los bandos, por razones de prestigio o por los condicionamientos psicológicos a los que no son ajenos quienes conducen los Estados, "se niega a creer en la firmeza de las intenciones de su adversario". Esto puede tener que ver con errores de percepción, según lo que más adelante se analiza.

- **Riesgo autónomo.** Difícilmente puedan manejarse todos los elementos y controlar todos los intereses que se ponen en juego en casos de crisis, especialmente si esta se prolonga o intervienen otros actores. Por consiguiente, existe la posibilidad de que algunos de esos elementos actúen por su cuenta y provoquen escaladas no deseadas.

- **Desacuerdos político-militares.** Es posible que los mandos militares actuantes en zonas de crisis, presionados por la situación local, se sientan inclinados a producir acciones que pudieran no coincidir con las previstas por quien conduce integralmente el problema. Es este un factor que pone de relieve la importancia de asegurar la conducción centralizada de las crisis.

- **Rigidez en las previsiones de empleo del poder militar.** Pudiera ser que un país hubiera instrumentado una estrategia disuasora convencional a imagen y semejanza de la disuasión nuclear, para lo cual sus fuerzas armadas estuvieran organizadas sobre la base de fuerzas estratégicas, aéreas o misilísticas. Es entonces probable que ese país, enfrentado a situaciones de crisis, pueda verse inclinado a formular amenazas o proporcionar respuestas de una contundencia eventualmente inadecuada a los fines de un eficaz manejo de la misma, perdiendo flexibilidad en la dosificación de sus acciones y reacciones.

- **Reacciones emotivas o impetuosas.** Pueden dar lugar a que los conductores de la crisis abandonen o alteren planes inicialmente trazados y produzcan escaladas imprevistas o inconvenientes.

11. El problema de las percepciones.

Los errores en la evaluación de las intenciones del oponente, pueden tener que ver con fallas o distorsiones en las propias percepciones, originadas por algunos de los factores siguientes:

Tendencia a procesar la información según las propias creencias e ideologías.

Adherencia a visiones preestablecidas.

Influencia de la política interior o conciencia distorsionada acerca de la capacidad del propio poder militar.

Sobreestimación del valor de las experiencias personales previas.

Percibir al oponente como más hostil de lo que realmente es.

Percibir a la conducta del oponente como más centralizada o racional de lo que realmente es.

Mala evaluación de la importancia, para ambos bandos, del objetivo en disputa.

Olvidar que una información coherente con una determinada teoría, también puede serlo con otras.

12. Fases del manejo de crisis.

- **El reto o desafío:** La acción inicial. Es el hecho desencadenante de la crisis. Antes de lanzarlo, conviene analizar lo siguiente:

Convicciones nacionales y aptitud del adversario para responder a nuestra acción.

Vinculaciones de los actores.

Sistemas de decisión de los actores.

Puntos críticos de la maniobra proyectada, en los cuales podrían producirse escaladas o desescaladas.

Logro de la sorpresa.

- **La reacción o respuesta:** Para anular la acción adversaria. Antes de decidirla, conviene evaluar:

Proporcionalidad de la acción en función del reto o amenaza recibida.

Mantenimiento de la propia libertad de acción.

Posibilidad de afectar a alianzas o pactos contraídos por el propio actor.

Posibilidad de obtener apoyos de terceros actores.

Fundamentación de la acción en el derecho internacional.

Efectos sobre la propia opinión pública.

13. Previsiones sobre escalada y desescalada.

Para escalar durante una situación de crisis, se puede:

- Incrementar las fuerzas en la zona de crisis o aumentar la contundencia de sus acciones.
- Ampliar el área de conflicto y la cantidad de actores involucrados.
- Extender el conflicto a otros ámbitos de interés (políticos, económicos, etc.)

Las recomendaciones que sobre la base de la experiencia histórica pueden formularse en lo referente a cuándo conviene producir escaladas o desescaladas en una crisis, pueden resumirse en lo siguiente:

- Si con el nivel de acción que se está empleando, se percibe que se está logrando influir sobre el oponente, el consejo es persistir.
- Si se considera asegurado el dominio o logrado el objetivo, por una razón de economía de esfuerzos conviene desescalar.
- Si existe el riesgo de una escalada inaceptable por parte del adversario, el consejo es desescalar.
- Si aún no se logra el grado de dominio deseado sobre el oponente y el riesgo de escalada aparece como aceptable, lo más conveniente es escalar.

14. Técnicas de más frecuente utilización.

Algunas de las técnicas o arbitrios utilizados por actores estratégicos envueltos en situaciones de crisis son:

- "**Quemar los puentes**" esto es, cerrarse uno mismo los caminos de posible retirada, haciendo ver de ese modo al oponente que si se quiere evitar que el conflicto ascienda a niveles de violencia inconvenientes, no queda otro remedio que el de quien ceda, sea él.

Una de las formas de aplicar esta técnica consiste en asumir compromisos irrenunciables en forma pública.

- **Amenazar públicamente**, habida cuenta de que una amenaza formulada en forma pública pareciera poseer mayor peso que otra efectuada de manera privada o a través de canales diplomáticos.

- **Jugar al "actor irracional"**, haciendo ver al adversario que se está dispuesto a asumir cualquier riesgo, sin que importen las consecuencias de un conflicto llevado a límites extremos.

- **Aumentar la probabilidad y magnitud del desastre**, mostrando al actor oponente que si el conflicto no se resuelve en las condiciones deseadas por quién aplica esta técnica se producirán, de manera inexorable, consecuencias catastróficas. El minado de los pozos de petróleo de Kuwait por parte de Irak, fue un claro ejemplo del empleo de este arbitrio.

- **No amenazar, sino dejar trascender** que de no resolverse el conflicto en las condiciones deseadas se producirán, sin que ello pueda atribuirse a quien aplica la técnica, consecuencias lamentables. En este caso, se trata de una técnica en cierto modo opuesta a la de amenazar públicamente. Las circunstancias aconsejan cuando emplear una u otra.

- **Alternar "frío" y "calor"**. Es una técnica de particular utilidad contra adversarios (gobernantes y públicos) psicológicamente poco estables. Consiste en llevar al ánimo de la población del actor oponente la esperanza de solución negociada del conflicto para, a continuación, angustiarse con la perspectiva de un desenlace bélico, tras lo que nuevamente se le proporcionan indicios de un aflojamiento de la tensión y así sucesivamente.

A modo de resumen de estas técnicas se puede señalar que lo más importante radica en:

- Antes de la crisis:

Seguir con atención el desarrollo de los hechos capaces de generarla.

Mantener una adecuada capacidad de reacción.

Saber reconocer el valor de los objetivos propios y opuestos limitando, de ser conveniente, a los objetivos propios.

- Planteada la crisis:

No usar las técnicas más peligrosas.

Evitar las reacciones emotivas o impetuosas.

15. Control y maniobra de crisis

El control de crisis consiste en el conjunto de medidas con las cuales se busca estabilizar las relaciones entre actores estratégicos, ya sea para prevenirla o conducirla por cauces normales.

La conducción se ejerce mediante una maniobra de crisis, en cuyo transcurso se responde a los sucesivos desafíos con también sucesivas acciones, hasta llegar a un acuerdo o desenlace.

En este orden de ideas, el desenlace de las crisis se puede producir por su des-
emboque en una situación de guerra, la capitulación de uno de los actores enfrentados o un acuerdo entre las partes enfrentadas.

NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO II

(1) Las secciones II (Teoría del problema) y III (Teoría del conflicto) se basan en la obra "El conflicto: Análisis estructural", de la cual es autor el Almirante Fernando A. MILLIA (Instituto de Publicaciones Navales - Buenos Aires - 1985).

(2) FREUND, Julien -"Sociologie du conflict"- Presses Universitaires - Paris - 1983

(3) KAHN, Hermann -"On escalation" (Obra ya citada).

(4) ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA (Centro de Estudios de Estrategia) - "Glosario de Términos y conceptos" - 1987

(5) Consiste en lo siguiente: Dos conductores (A y B), se lanzan con sus autos frente a frente, en un camino estrecho. El primero que se acobarda y desvía del camino, para evitar la colisión, es el "chicken" (gallina, cobarde).

Puede ocurrir que en su deseo de impresionar a su adversario y ganar el juego, el conductor "A", de manera ostensible, tome cinco whiskys, se coloque gafas bien negras, se siente en el auto, arranque el volante y lo arroje por la ventanilla y finalmente se encadene a su vehículo.

Pueden entonces pasar dos cosas: La primera, es que "B" haya presenciado la demostración de "A". En tal caso, es probable que "B" se asuste y gane "A". Pero la segunda, es que "B" no haya visto lo que hacía "A" o aún peor, que estuviera haciendo lo mismo. En tal caso, no es descabellado suponer que "A" tiene un problema...

CAPITULO III OPCIONES ESTRATEGICAS

SECCION I ASPECTOS GENERALES

1. Introducción.

Sobre la base de los aspectos tratados en los capítulos anteriores, trataremos a continuación "lo que puede hacer la estrategia" para alcanzar determinadas metas en situaciones de conflicto. Para ello, incursionaremos en el tema de las opciones estratégicas.

Al final del capítulo y a manera de síntesis, intentaremos enlazar todos estos temas, derivando de ellos las grandes opciones correspondientes a las estrategias sectoriales económica, política y militar, en lo que constituye el nexo entre estas estrategias y la nacional. En esa síntesis y por razones de simplicidad, no haremos mención por separado del factor psicosocial, dándolo como integrado en las otras estrategias.

2. Las opciones básicas de la estrategia general.

Son los grandes tipos de relaciones en los cuales pueden resumirse los vínculos correspondientes al ejercicio del poder.

Consecuentemente, las opciones básicas, primer asunto a dilucidar por la estrategia general son la negociación, la compulsión y la destrucción. Para concretarlas, la estrategia utilizar sus medios (los del poder o potencial nacional) conforme a ciertos procedimientos y modalidades que representarán la gramática del lenguaje estratégico.

3. Los modelos de la estrategia general.

Pareciera que en la medida en que un actor estratégico aprecie a sus medios, especialmente los militares, como superiores o no a los de su oponente, considere trascendente o de importancia relativa al objetivo o derecho en disputa y crea disponer de mayor o menor grado de libertad de acción, orientar su accionar estratégico dentro de ciertos parámetros que tipificarán al referido accionar en ciertos modelos básicos:

- **Amenaza directa:** Cuando un actor crea ser superior frente a otro, aprecie poseer un buen margen de libertad de acción y no considere al objetivo en disputa como absolutamente vital, será frecuente que intente obtener dicho

objetivo mediante la coacción ejercida sobre su adversario, a través de amenazas. Ejemplo: EEUU y su amenaza de "hacer desaparecer como país" a Corea del Norte, en caso de que esta intente una acción nuclear contra Corea del Sud (1993).

- **Presión indirecta:** Cuando un actor no se sienta superior, el motivo de la disputa no sea vital y tampoco crea disponer de gran margen de libertad de acción, tenderá a materializar sus fines eludiendo el choque frontal con su oponente y derivando su acción hacia áreas tangenciales. Ejemplo: EEUU y la ex URSS en la época de la "guerra fría".
- **Acciones sucesivas:** En los casos en los cuales el objetivo aparezca como vital, pero los medios no se consideren superiores ni se aprecie contar con gran margen de libertad de acción, será normal intentar avanzar hacia la meta deseada mediante una aproximación por etapas, calculando cuidadosamente las consecuencias de cada paso. Ejemplo: La acción alemana entre 1933 y 1939.
- **Lucha prolongada:** Cuando el objetivo sea considerado como vital, los medios no sean superiores pero se crea contar con libertad de acción, podrá intentarse la materialización del fin perseguido mediante una acción de desgaste en lapsos prolongados. Ejemplo: La estrategia de laxitud empleada por Mao Tsé Tung para tomar el poder en China.
- **Lucha frontal:** El objetivo es vital, se aprecia contar con medios superiores y no queda libertad de acción para intentar otros caminos. En este caso, lo probable es que se apele a la violencia armada. Ejemplo: Cualquiera de las guerras limitadas o totales libradas a lo largo de la historia.

4. Las formas y modos de la estrategia.

Sobre la base de los modelos y sin cambiar su esencia, la estrategia puede adoptar variados tipos. Son las formas y modos estratégicos, propuestos por el General Beaufre teniendo en cuenta los modelos, especialmente la preeminencia de cierto tipo de medios.

Las formas de la estrategia son dos:

- a. **Disuasión:** Apunta a mantener un "statu quo".
- b. **Acción:** Se propone producir cambios en la situación.

A su vez, la forma estratégica de la acción admite dos modos:

- 1) **Modo directo:** Adquiere preeminencia el empleo de los medios militares.
- 2) **Modo indirecto:** El éxito depende, de manera preeminente, del empleo de los medios no militares del poder nacional.

Finalmente, el modo indirecto admite dos variantes:

- a) **Acciones sucesivas:** Obtención del objetivo paso a paso.
- b) **Laxitud:** Obtención del objetivo mediante una prolongada acción de desgaste.

Estas formas y modos se relacionan:

Disuasión: Medios potentes, objetivos limitados. Con el modelo de amenaza directa.

Modo directo: Medios y objetivos importantes. Con lucha frontal

Modo indirecto: Objetivos importantes y medios limitados. Con acciones sucesivas y lucha total prolongada.

Medios parejos y objetivo no vital: Con presión indirecta.

5. Otros aportes para caracterizar la estrategia.

Estrategia secuencial: Sucesión de hechos en el tiempo y unidad en el espacio. En otras palabras, trata de conseguir resultados mediante la reiteración de acciones ejecutadas sobre un mismo blanco (espacio geográfico o factor).

Estrategia acumulativa: Simultaneidad en el tiempo y dispersión en el espacio. Intenta alcanzar sus metas mediante la simultaneidad de acciones efectuadas contra distintos blancos.

Estrategia decisiva: Búsqueda del desenlace en el menor tiempo posible, para lo cual utiliza los medios disponibles de manera contundente.

Estrategia indirecta: Desgaste paulatino en tiempos prolongados.

1. Origen.

A partir de 1945, las armas nucleares cambian al concepto de guerra ya que deja de ser necesario usar el instrumento militar convencional, vencer al enemigo en batalla y avanzar sobre su territorio, para destruir a la sociedad adversaria. Además, la guerra total entre potencias nucleares pasa a ser impracticable. A partir de la posesión de armas nucleares por la URSS primero y otras potencias después, el énfasis recae de manera particular sobre la mutua disuasión nuclear.

La forma estratégica de la disuasión, pese a que en el fondo no es sino una forma de comportamiento típica del ser humano, nace así asociada al arma nuclear, por lo que solamente por extensión de conceptos resulta pertinente hacer referencia a una disuasión no nuclear o convencional. Se trata en este caso de un tema aún no profundizado en grado suficiente pero al que de todas maneras, hemos de abordar en este mismo Capítulo.

2. Definición.

La disuasión es el intento de un actor para evitar que otro tome un curso de acción desfavorable al primero. Para lograrlo, el primer actor amenaza con infligir daños inaceptables al otro, si este último procede con el curso de acción intolerable para el primero.

3. Los requisitos de la disuasión.

Los requisitos son: capacidad, comunicación y credibilidad

- **Capacidad:** Para disuadir no basta con poseer planes o doctrina militar. Hace falta disponer de capacidad física para poder concretar la amenaza.
- **Comunicación:** Para que la capacidad sea conocida por el adversario, hace falta cierta comunicación. Además, la comunicación sirve para que el actor disuasor le haga conocer al actor disuadido cuáles son los modos de acción que el primero considera inaceptables y que de ser puestos en práctica, darán lugar a que se cumpla la amenaza.
- **Credibilidad:** El disuadido debe creer que el disuasor está decidido a cumplir con su amenaza. De allí la importancia de la declaración de uso e intención, como señalización entre las partes. Esa intención no debe ser solamente conocida, sino también creída.

4. Tipos de disuasión.

- **Ofensiva:** Se aseguran daños inaceptables al adversario, en caso de que este adopte un modo de acción considerado intolerable. Requiere "capacidad de envío".
- **Defensiva:** Se niega al oponente la posibilidad de una victoria rápida y poco costosa. Requiere medidas de defensa civil, dispersión de la industria, previsiones para luchar contra el invasor dentro del propio territorio y capacidad para neutralizar la acción de sus armas estratégicas antes de que impacten en blancos propios.

5. Disuasión y armas nucleares (o estrategia nuclear de la disuasión).

En el hecho nuclear debemos distinguir tres elementos: explosivo, vectores y unidades de fuego, cuyas características y capacidades provocan resultados de orden político, estratégico general y estratégico militar.

En ese orden de ideas, es posible distinguir:

Explosivo: El poder de los explosivos nucleares, trae como consecuencias inmediatas:

Posibilidad de provocar destrucciones en masa, invalidando en gran medida a la defensa pasiva.

Posibilidad de afectar seriamente a un Estado sin que para ello sea necesario efectuar una movilización previa de los recursos.

Extrema vulnerabilidad de los bienes fijos de los Estados, tales como ciudades, zonas industriales, puertos, etc.

Vectores: Los vectores (aviones, misiles) que transportan a las armas nucleares, poseen especiales cualidades en cuanto a su alcance, velocidad y precisión.

El alcance origina:

- ✓ Independencia de la ubicación de la amenaza con respecto al objetivo. Un país no necesita limitar o tener acceso por mar a otro para agredirlo.
- ✓ Neutralización de obstáculos fijos, como montañas, selvas, etc.
- ✓ Independencia de las condiciones meteorológicas.

La velocidad provoca:

- ✓ Contracción de distancias.
- ✓ Reducción del tiempo de reacción.

La precisión es causa de:

- ✓ Elevación del poder destructivo, por existir la casi completa certeza de dar en el blanco.
- ✓ Limitación de gastos, ya que con pocas armas se pueden provocar efectos devastadores.
- ✓ **Unidad de fuego:** Las unidades de fuego que disparan a los vectores, se caracterizan por su compacidad vale decir, su reducido tamaño (Una plataforma de lanzamiento, un submarino nuclear, un avión). Esto da lugar a lo siguiente:
 - ✓ Difícil localización de estas unidades. Posibilidad de réplica, por cuanto podrán haber unidades de fuego que sobrevivan al primer ataque.

El hecho nuclear, en razón de lo anteriormente descrito, provoca los siguientes resultados de orden político, estratégico general y estratégico militar.

Resultados de orden político.

Nueva tipología de los estados, según la cual podemos distinguir:

- ◆ Gran potencia: Aquellos estados que poseen ambos sistemas, el nuclear y el convencional, con capacidad para protegerse a sí mismos, proteger a sus aliados y proyectar su poder militar a cualquier parte del globo. Ejemplo: Estados Unidos.
- ◆ Potencia secundaria: Poseen un sistema nuclear reducido, suficiente para defender sus intereses vitales, no así los de sus aliados. El sistema convencional, apto para ser proyectado a nivel regional o continental. Ejemplo: Francia, Gran Bretaña.
- ◆ Potencia menor: Poseen un sistema clásico más o menos eficaz, pero que no garantiza la defensa de sus intereses vitales frente a estados nucleares.

Nivelación de estados, por cuanto pareciera que la posesión de un arsenal nuclear confiere un "status" internacional particular a los estados que acceden a gran potencia.

Resultados de orden estratégico general.

La geopolítica tradicional, con sus conceptos sobre la importancia de la posesión de ciertas masas territoriales o de puntos de control de la navegación, hoy parece si no totalmente perimida, un tanto relativizada y sujeta a nuevo análisis.

Potenciación de la estrategia indirecta y de la guerra limitada, por cuanto el recurso a la guerra total no puede ser, para potencias nucleares, un instrumento de la política.

Necesidad de encarar la defensa nacional desde espacios internacionales y desde el espacio exterior, lo que supone nuevas situaciones y compromisos internacionales, incluyendo a los relacionados con el control de armas.

La "credibilidad" estriba en dar fundamento racional al empleo del arma nuclear. En otras palabras, el adversario debe estar convencido de que si transgrede determinados límites, se pondrá en marcha la represalia nuclear.

La disuasión completa requiere la complementación del sistema de armas nuclear con un sistema convencional eficaz, por cuanto hacer reposar la capacidad disuasora exclusivamente sobre el aquel sistema puede permitir al oponente encarar una estrategia por el modo indirecto, realizando acciones menores que, aisladamente, no justificarían una respuesta nuclear.

Resultados de orden estratégico militar.

Monovalencia de los sistemas de fuerzas, por cuanto los sistemas convencional y nuclear poseen características completamente diferentes en cuanto a número, tiempos de movilización, requerimientos logísticos, bocas de fuego necesarias y objetivos a destruir y finalidades de esa destrucción.

Capacidad defensiva con pocas armas, en razón de que quién cuente con un reducido arsenal nuclear puede exhibir un poder militar superior al del poseedor de un gran sistema convencional.

Capacidad defensiva a buen precio. La posesión de un arsenal nuclear no representa, para un país de desarrollo tecnológico medio, una empresa excesivamente onerosa. Por el contrario, puede ser más económico que un gran sistema convencional. Esto explica, asociado a lo ya expresado en orden a la "nivelación de estados", la resistencia por parte de las potencias nucleares a admitir desarrollos similares en otros países y el énfasis colocado sobre la transferencia de tecnología y el control de armas

Necesidad de encarar la defensa nacional, no en la forma clásica "de espaldas al territorio", sino en forma azimutal y en los 360 grados.

La disuasión nuclear puede encararse según dos esquemas: "Contra valores" (Ciudades) y "contra fuerzas" (Objetivos militares).

Pareciera que de ambos esquemas, la disponibilidad de capacidad "contra fuerzas" transmite un mensaje de mayor contundencia disuasora que la disponibilidad de capacidad "contra valores". En efecto, pareciera que quién desarrolla aquella capacidad considera al empleo de medios nucleares como más factible que quién sólo se ha preparado para librar "la guerra del fin del mundo".

El valor de la disuasión radica en la capacidad de réplica, sobreviviendo al ataque sorpresivo del adversario y asestándole a su vez un golpe demoledor.

4. Conclusiones.

- ◆ Es necesario aplicar a la defensa la potencia científica e industrial, teniendo en cuenta que las consideraciones de orden político que en un momento dado pueden aconsejar el no desarrollo de la capacidad nuclear (militar o general pero con posibilidad de proyección hacia lo militar), son susceptibles de variación en el futuro.
- ◆ El arma nuclear se agrega a las armas clásicas, aunque sin suprimirlas, teniendo en cuenta que una disuasión completa requiere de unas y otras.
- ◆ La vigencia de la estrategia de la disuasión, confiere gran importancia a las acciones menores, implementadas en función de una estrategia indirecta.
- ◆ La disuasión nuclear no ha implicado durante la "guerra fría" ni implica después de ella la existencia de la "paz", por cuanto seguir n existiendo conflictos por razones étnicas, de nacionalismos exacerbados, religiosas, económicas o derivadas del choque de diferentes culturas.
- ◆ Como consecuencia de la disuasión nuclear, la guerra total y la paz pueden haber desaparecido juntas. Las guerras, limitadas y locales, serán probablemente sufridas por actores estratégicos con escasos recursos económicos y técnicos.

SECCION III DISUASION NO NUCLEAR O CONVENCIONAL

1. Consideraciones generales (1)

¿Existe la disuasión convencional? Sobre el particular hay opiniones contradictorias, aunque debemos aceptar que en principio, cualquier país puede disuadir. Lo que debe analizarse es cómo, por qué y cuánto disuade.

El efecto de disuasión puede ser exógeno o endógeno. El primero proviene de circunstancias ajenas al país disuasor.

Se pueden citar tres casos de efecto disuasor exógeno:

- a. El que deriva de razones de equilibrio internacional. Puede impedir la acumulación, por parte de un estado "A", de fuerzas en detrimento del estado "B".
- b. El producido por una potencia hegemónica en su área de influencia.
- c. El que resulta de una alianza con potencias mayores.

La disuasión endógena está dada por el efecto psicológico producido por las capacidades del propio poder nacional. Puede ser directa, si es provocada por el factor militar del poder nacional o indirecta, cuando resulta del poder o potencial nacional en general.

La eficacia de la segunda, no depende sólo del factor militar sino de todo el potencial nacional, influyendo en ella la economía, el prestigio del país dentro del concierto internacional, su cultura, etc.

Según lo demuestra la experiencia de prácticamente todos los países del mundo, hacer descansar la defensa nacional sobre factores disuasores de tipo exógeno y endógeno indirecto, descuidando al directo, es considerado como algo extremadamente peligroso y un riesgo inaceptable cuando hay en juego intereses vitales de una nación. En este sentido, pareciera existir opinión unánime en el sentido de que la degradación del poder militar de cualquier Estado, compromete su capacidad disuasora.

2. Aspectos militares de la disuasión convencional.

Pareciera que condicionar al poder militar para servir a una hipotética estrategia de disuasión convencional que obre a semejanza de la disuasión nuclear (aplicando los recursos disponibles por la defensa al desarrollo de fuerzas misilísticas o aéreas estratégicas y descuidando por ello el desarrollo de otras fuerzas), es algo que puede desequilibrar a dicho poder y restarle capacidad si esa disuasión fracasa. Además, resultaría más costoso que mantener aptitud para implementar de manera eficaz una

estrategia de la acción por el modo directo, capacidad en la cual pareciera residir la clave del éxito para esta estrategia.

SECCION IV ESTRATEGIA DE LA ACCION: ASPECTOS GENERALES (2)

1. Concepto de la estrategia de la acción.

A diferencia de la disuasión, que mantiene el "statu quo", la estrategia de la acción busca obligar al adversario a aceptar un cambio de la situación, mediante la coerción.

Normalmente y tal como ocurre con la disuasión, no se da en forma aislada. Ambas estrategias se combinan.

Pero, a diferencia de la disuasión, que se fundamenta en la duda, la acción se basa en certezas.

2. Características de la estrategia de la acción.

- ◆ Es coercitiva pero no necesariamente militar, aún recordando que para la solución del conflicto se emplean los medios del poder nacional de manera integral lo que obviamente, incluye a los medios militares.
- ◆ La acción está estrechamente ligada al cuadro social en el cual se la ejerce. Varía en estados de tipo agrícola, industrial o mercantil. Un estado - nación de características industriales y altamente tecnificado, presenta una gama más amplia de puntos sensibles que uno primitivo. Por contrapartida, cuando más avanzada es una sociedad, de más medios de acción dispone.
- ◆ La acción siempre busca un resultado que es apreciado como ganancia. Esa esperanza se balancea con el riesgo causado por las consecuencias de la acción. Hay por lo tanto una permanente dialéctica entre ganancia y riesgo.
- ◆ Poseen importancia los móviles de la acción. Esos no pueden dejar de estar influenciados por la escala de valores de una sociedad en una época dada. Si los móviles del conductor y del pueblo son distintos, deber adecuarse la presentación de los primeros o intentar variar los segundos.
- ◆ Por ello, los factores personales (nacionalismo, búsqueda de bienestar, sentimientos étnicos, religiosos o de pertenencia a determinada cultura, etc.) deben ser considerados como medios de acción especialmente importantes.

3. Estudio de la acción.

El cuadro de la acción: Para interpretar el cuadro de la acción, es preciso distinguir:

A: Propio país.

B1,B2: Aliados.

C1,C2: Adversarios.

E1,E2: Neutrales, no tiene interés directo en la acción pero pueden influir.

La fórmula general es: A intenta convencer a C con el apoyo del grupo B y esforzándose por obtener ayuda del grupo E o por lo menos, que este no actúe en contra.

E puede resultar decisivo, según se vuelque para un lado u otro.

Surgen así dos modos generales de acción:

- Confrontación directa: A, reforzado por B, vs C. Puede llegar a un resultado favorable, para lo cual influirá el acuerdo o pasividad de E.

Según sea la relación general de fuerzas, se podrá acudir a diferentes fórmulas:

Si A es muy superior a C, su acción indirecta buscar la neutralidad de E, mientras enfrenta a C haciendo uso de su superioridad militar (Hitler en la crisis de los Sudetes, en 1938).

- Confrontación indirecta: Si A es muy inferior a C, su acción directa sobre C tratará de ganar tiempo, resultando esencial su acción indirecta sobre E (El FNL en Argelia).

Si son parejos, la acción indirecta de A tratará de atraer al grupo B a la mayor cantidad de elementos de E y después, vencer por confrontación directa (Esquema aliado en las dos guerras mundiales).

Niveles de la acción. El General Beaufre distingue los siguientes niveles de la acción:

- ◆ El de la paz completa: No existe diferendo y si lo hay, transita por los carriles de la persuasión.

- ◆ Intervención insidiosa: Intervención no reconocida, solapada, en los asuntos internos de otro actor estratégico. Puede ejercerse tratando de generar presiones por parte de terceros, favoreciendo movimientos de opinión o corrientes políticas, en el país adversario, favorables a la propia causa, etc. Fu, aplicado por las "quintas columnas" pro alemanas antes y durante la Segunda Guerra Mundial y por las superpotencias después de ella.
- ◆ Intervención abierta: Supone mayor compromiso político, por cuanto se asume abiertamente la actuación propia en escenarios pertenecientes a otro país. Ejemplo: EEUU y los "contras" nicaragüenses.
- ◆ Guerra clásica: Puede abarcar desde la intervención militar hasta la guerra limitada.
- ◆ Guerra generalizada: Incluye el empleo irrestricto de todo el potencial nacional, incluyendo al nuclear. El General Beaufre asimila el concepto de guerra generalizada al de conflagración nuclear, en la que pueden existir desde golpes de castigo hasta el empleo de armas nucleares contra ciudades.

Psicología de la acción.

La acción busca influir sobre el nivel decisor político que es quién, en última instancia, adopta las grandes decisiones.

Esto puede lograrse mediante acción psicológica pura sobre el jefe adversario o bien, por acción psicológica indirecta. En este caso y mediante la aplicación de distintos niveles de fuerza, se imponen desarrollos a los que el oponente no puede responder.

El elemento básico a tomar en cuenta está dado por la confrontación de móviles de los actores, así como por las grandes decisiones que definen a los objetivos políticos perseguidos por cada uno de ellos. Los mismos concretan la síntesis de los móviles de un gobierno. A su vez, los móviles hacen a intenciones profundas, mientras que los motivos son de explicación racional.

El concepto de estabilidad.

Se vincula con la posibilidad de conseguir producir un cambio en la situación, favorable a los propios designios. En general, en las situaciones de disuasión, tiende a haber estabilidad.

Existe un concepto de estabilidad intrínseca de la acción (resultado de las características operativas propias de ese nivel) y otro ocasional (derivado de la acción contingente de fuerzas en ese nivel).

El teclado de la acción:

Para decidir una acción, es conveniente precisar sus cuatro posibles dimensiones:

- ◆ Geográfica o sea, decidir donde se va a actuar. La dimensión geográfica puede estar referida a la zona del interior del propio Estado, a la zona interior del adversario y a la zona de acción exterior o resto del mundo (Otros autores prefieren mencionar "escenarios", constituidos por los espacios geográficos, foros y mercados en los cuales se va a actuar, concepto sobre el que volveremos más adelante).
- ◆ La de las técnicas de la acción: Supone decidir con cuáles de los factores de poder propios se va a actuar y sobre cuáles de los adversarios se intentará influir.
- ◆ Niveles de la acción: Definir en que niveles (desde paz completa hasta guerra generalizada) se va a realizar cada acción.
- ◆ Tiempos: Cuando se va a actuar, teniendo en cuenta que en estrategia, los tiempos normalmente no se miden en términos de horas, días, meses o años, sino en función de circunstancias: Se prevé realizar determinada acción estratégica cuando se han dado ciertas condiciones.

4. Maniobras de la estrategia de la acción.

Las acciones de esta estrategia sirven a dos grandes maniobras: La maniobra interior y la exterior.

- ◆ La maniobra interior, efectuada en el lugar donde se quieren conseguir resultados es la que, en última instancia, alcanza el objetivo final.
- ◆ La maniobra exterior, tiene como finalidad proteger a la maniobra interior, sosteniéndola e impidiendo que los medios puestos a disposición de esta sufran reacciones destructivas por parte del adversario.

5.- Ejemplo de una acción aislada (Crisis de los Sudetes - 1938) (3).

Presentaremos como ejemplo, a la acción alemana con motivo de la crisis de los Sudetes, en 1938. Para ello, efectuaremos una suerte de "disección" del conflicto que por aquellos años involucraba a buena parte de los países de Europa, ante los avances de la Alemania nacionalsocialista, reduciéndolo a sus actores y elementos fundamentales.

a. Objetivo nacional alemán:

"Rehacer la grandeza del Imperio alemán y restituirle su rol protagónico en Europa".

También, si se prefiere partir de "fines":

Fines objetivos: Prosperidad, respeto internacional, etc.

Fines subjetivos: Los que surgen del objetivo nacional expresado.

b. Proyecto político:

Formación de un gran país, con unidad racial y cultural, que reúna en su seno a todas las minorías germanas del Este de Europa e incorpore nuevos territorios necesarios para el desarrollo de las energías vitales de la Nación Alemana.

c. Móvil del nivel de las decisiones políticas (Hitler): (Recordar que en estos móviles influyen elementos no racionales).

Pudieron ser, teniendo en cuenta la personalidad y convicciones del entonces Canciller de Alemania:

"Terminar con la humillación impuesta a Alemania en Versailles", "desprecio por la debilidad de las democracias occidentales", "creencia en la superioridad de la raza alemana frente a los eslavos y otros grupos racialmente inferiores", etc.

d. Diagnóstico político y decisión:

Condicionado por sus móviles y ante la situación internacional planteada en 1938, el Canciller de Alemania pudo haber efectuado un diagnóstico político de este tipo:

- Intereses alemanes:

X1: Desmantelar el sistema de alianzas francés en el Este de Europa.

X2: Terminar con el Estado checoslovaco, arbitraria creación de las potencias vencedoras en la guerra del 14 al 18.

X3: Evitar una guerra de proyección continental o mundial.

- Intereses checoslovacos:

Y1: Defender Checoslovaquia.

Y2: Alianza con los Francia y Gran Bretaña.

- Intereses franco-británicos:

Z1: Evitar la guerra.

Z2: Defender Checoslovaquia.

- Contradicciones internas entre objetivos:

Alemanes: X2 y X3.

Checos: No existen.

Franco-británicos: Z1 y Z2.

- Contradicciones externas:

X2 vs Y1 y Z2.

- Acuerdos:

X3 y Z1.

Y2 y Z2.

- Diagnóstico del decisor político:

Resolver su contradicción apoyándose en las contradicciones franco-británicas y creando una contradicción entre los checos.

- Decisión adoptada: "Destruir Checoslovaquia"

e. Objetivo político:

"Integrar al Reich alemán, antes de la finalización del año 1938, los territorios de población germana utilizados para la creación del Estado artificial Checoslovaco, a fin de contribuir a realizar la unidad de los pueblos de raza y cultura alemanas y ganar nuevos espacios necesarios para el desarrollo de las energías vitales de la Nación Alemana".

f. Políticas:

- Evitar una guerra europea.

- Aceptar, como máximo riesgo, una campaña militar de corta duración contra Checoslovaquia (Intervención militar).

g. Estrategia:

1) Apreciación estratégica.

a) Objetivos estratégicos:

- Neutralizar a los franco-británicos.

- Quebrar la resistencia checa.

b) Diagnóstico estratégico.

- Medios propios y opuestos.

- Puntos sensibles, propios y opuestos.

- Niveles de acción a utilizar:

No: Guerra generalizada.

Posibles: Acción militar local (Guerra limitada).

Intervención abierta.

Intervención insidiosa.

Paz.

- Inestabilidad en cada nivel:

Franco-británicos: Intervención insidiosa y paz.

Cecos: Intervención abierta y acción militar local.

- Acciones:

Indirecta: Sobre los franco británicos (Comercio, acuerdos, acción psicológicas disuasiva).

Similar sobre terceros países.

Directa: Sobre los checos (Amenaza militar, agitación, intervención militar)

2) Resolución estratégica.

"Realizar una intervención militar en el territorio de los Sudetes, antes de la finalización del año 1938, combinada con una acción indirecta que disuada a los franco-británicos de actuar en defensa de Checoslovaquia, a fin de posibilitar el logro del objetivo político"

3) Plan de acción.

a) Maniobras para cada objetivo.

- Neutralizar a los franco-británicos (Maniobra exterior):

Diplomática (Oferta de acuerdos, acción sobre terceros, justificación de la propia acción, apoyo a movimientos pacifistas en la democracias occidentales).

Política interior (Reforzar la decisión del pueblo alemán, control de disidentes).

Económica (Ofrecimiento de ventajas comerciales a Francia y Gran Bretaña)

Militar (Disuasión mediante exhibición del propio poderío).

- Quebrar la resistencia checa (Maniobra interior):

Diplomática (Presión sobre el Presidente Checo, amenaza de ruptura, agitación en el territorio de los Sudetes).

Política Interior (Control de disidentes, especialmente en alto mando de las FFAA, entusiasmo patriótico, actitud de rechazo hacia los checos).

Económica (Preparación de la economía alemana para sostener un esfuerzo bélico de corta duración y para respaldar al desarrollo del poder militar).

Militar (Amenaza militar, intervención militar y de ser necesario, campaña de corta duración).

b) Fases de la estrategia general.

- Preparación.

- Ejecución

Maniobra exterior: Desde impartición directiva de estrategia general, hasta concluir el acuerdo con los franco-británicos.

Maniobra interior:

Subfase de preparación: Desde la impartición de la directiva de estrategia nacional hasta el acuerdo con los franco-británicos.

Subfase de ejecución: Desde el acuerdo con los franco-británicos, hasta la ocupación de los Sudetes).

Lo anterior, que muestra en síntesis extrema el ordenamiento con el que a partir de los objetivos nacionales, objetivos políticos y políticas se formula una estrategia, habría sido volcado en una directiva de estrategia nacional, transmitida a los responsables de cada campo del poder nacional alemán quienes, sobre esa base, iniciarían el planeamiento de sus respectivas estrategias sectoriales.

SECCION V ESTRATEGIA DE LA ACCION POR EL MODO INDIRECTO

1. Consideraciones generales.

En esta estrategia, los medios militares juegan un papel contribuyente. Se espera lo esencial de la decisión de medios distintos de la victoria militar, arriesgando el juego en la maniobra exterior.

Esta estrategia puede definirse como "el arte de saber explotar el margen de libertad de acción que escapa a la disuasión, obteniendo éxitos decisivos pese a la limitación de los medios militares".

Adquiere importancia fundamental la acción psicológica.

La estrategia de la acción por el modo indirecto, presenta limitaciones que es necesario saber aceptar. Es difícil llegar a situaciones que impongan, por lo menos en cortos plazos, una verdadera capitulación; antes bien sirve para obligar a negociar. Es por lo tanto una forma de "negociación dura" con objetivos limitados.

Cuando el objetivo es importante, la acción tenderá a ser prolongada.

2. Fases de la estrategia de la acción por el modo indirecto.

- ◆ Preparación: En esta fase, es de importancia la elección de un tema político capaz de despertar la adhesión de la propia población y de terceros.
- ◆ Desarrollo de fuerzas.
- ◆ Prueba de fuerza en una zona local.
- ◆ Negociación.

3. Variantes.

La estrategia de la acción por el modo indirecto puede ejecutarse en dos variantes:

- ◆ **Conflicto prolongado o laxitud:** Existe, al amparo de la maniobra exterior, una prueba de fuerza en una zona local. Si las fuerzas militares adversarias no aplastan la manifestación de fuerza local, el conflicto se eterniza y encamina a una negociación.

Lo esencial reside en el factor psicológico, por el cansancio de la propia población.

- ◆ **Acciones sucesivas:** Maniobra de la alcachofa o del salame; consiste en lograr un objetivo importante paso por paso, sin que ninguno de ellos provoque reacciones de excesiva contundencia por parte del oponente. En cada etapa se pueden utilizar m, todos indirectos (Bourguiba en Túnez) o directos (Hitler en la ocupación de Austria).

4. La maniobra exterior.

Es similar en ambas variantes estratégicas. Trata de proporcionar el máximo de libertad de acción y en ella adquieren preeminencia los elementos psicológicos.

Admite procedimientos desde sutiles hasta brutales (terrorismo), tratando de "crear un clima" y explotarlo en las relaciones internacionales, como amenaza destinada a impedir que el adversario ejecute determinadas acciones. Asimismo, es importante inducirlo a tomar "mala conciencia" acerca de la justicia de su causa.

El comunismo soviético, en la época de la "guerra fría", obtuvo importantes logros en este terreno mediante la apropiación de posiciones abstractas, como lo fueron la idea de la permeabilidad de la cortina de hierro hacia un sólo lado, el anticolonialismo, la repulsa nuclear, el ecologismo, etc.

5. La maniobra interior.

Se realiza en el espacio geográfico donde se quieren conseguir resultados.

En ella juegan tres variables: Fuerzas materiales (especialmente militares), fuerzas morales y duración. La debilidad de una debe ser compensada por las otras. La forma en que jueguen estas variables, dar lugar a la elección de una de las dos variantes estratégicas: Laxitud o acciones sucesivas.

Por ejemplo, en la variante de laxitud, la debilidad material debe ser compensada con superiores fuerzas morales para posibilitar una acción de desgaste prolongada en el tiempo, mientras que en la variante de acciones sucesivas, la rapidez en la ejecución de cada etapa y la disponibilidad local de medios militares superiores, podrán admitir un grado menos elevado de moral nacional.

6. Variante estratégica de laxitud.

Se trata de obligar a un adversario más fuerte a aceptar condiciones muy duras, empleando contra él medios limitados.

La inferioridad militar se compensa con superioridad moral. Por eso, la operación se desarrolla en dos planos: material y moral.

- ◆ En el plano material, la clave del éxito reside en saber durar y además, impedir que la población colabore con el enemigo, extendiendo en superficie la amenaza de los elementos irregulares propios y desgastando al adversario.

Las fuerzas guerrilleras deben ser mantenidas y desarrolladas, para que la presión resulte creciente. Ello requiere contrabando de armas y bases próximas (santuarios) al territorio atacado.

- ◆ En el plano psicológico, es también vital poder aceptar la prolongación de la acción en el tiempo y desgastar simultáneamente la moral del oponente.

Las técnicas que sirven a estos propósitos son conocidas: adoctrinamiento, propaganda, organización de la población, etc.

Merced a las acciones materiales y psicológicas, un conflicto menor puede enquistarse y luego durar y desarrollarse.

Por el contrario, si la maniobra exterior no logra alimentar y proteger a la interior y el adversario se resiste, se va al fracaso.

La variante estratégica de laxitud presenta riesgos moderados para quién la realiza y ofrece en cambio buenas posibilidades para que actores estratégicos de relativamente escaso poder militar puedan oponerse a adversarios superiores, si cuentan con las fuerzas morales y disponen de los ambientes favorables para ello.

7. Variante de acciones sucesivas.

Es más sencilla que la anterior. Cada una de sus etapas suele encararse sobre la base de apreciaciones de estrategia militar.

No obstante, la maniobra exterior es tan importante como en el caso precedente. El éxito militar no impedir el fracaso de una maniobra que no cuente con adecuada cobertura externa.

Se debe calcular el tiempo mínimo de reacción internacional, concibiendo a la maniobra interior como un gran golpe de mano. Conviene limitar el objetivo para no provocar una reacción excesiva (Ejemplo: Irak en 1989 con la invasión y anexión de Kuwait). Para alcanzar objetivos finales muy importantes, resulta aconsejable espaciar a los objetivos intermedios en el tiempo.

Por su manejo eventualmente violento, supone mayores riesgos que la anterior (Hitler al invadir Polonia en 1939).

8. Contramaniobras de la estrategia de la acción por el modo indirecto.

◆ Contramaniobra exterior.

En principio, conviene explotar las vulnerabilidades del oponente, antes que trabajar sobre la base de la exaltación de los valores propios, que pudieran no ser comprendidos o compartidos. Para ello, se debe accionar sobre la opinión interior, economía, situación en países aliados del oponente y muy especialmente, sobre la opinión e intereses de terceros países que tengan vinculaciones con los actores principales del conflicto.

◆ Contramaniobra interior.

Para acciones sucesivas, es necesario contar con fuerzas tácticas móviles, capaces de acudir rápida y eficazmente al lugar en el que el adversario ejecute cada una de sus "etapas". Si ello no fuera posible, no queda otro recurso que el de acudir a la contramaniobra exterior, aunque en este caso las posibilidades de éxito disminuyen.

Para la rapidez, en primer término es necesario salvaguardar lo esencial esto es, el control del gobierno, sofocando el conflicto mediante una contramanoobra eficaz y que siga una línea política agresiva.

En el plano militar, es conveniente no dejarse desbordar por la manoobra de superficie de la guerrilla, dispersando las fuerzas. Por el contrario, deben seleccionarse las zonas a proteger, mostrando las ventajas de la situación imperante en estas.

Las zonas no protegidas, deben ser cubiertas con inteligencia y operaciones especiales entre ellas, la organización de fuerzas locales de autodefensa.

También es de importancia el cierre de las fronteras, aislando a los elementos irregulares de posibles "santuarios" en el exterior y buscar permanentemente producir efectos psicológicos, ocultando los propios fracasos o compensándolos mediante la exhibición de éxitos.

9. Conclusiones.

- ◆ La estrategia de la acción por el modo indirecto no es una estrategia especial, básicamente diferente de la directa.
- ◆ Por el contrario, no es más que la aplicación de la estrategia a valores extremos de ciertas variables: A menor fuerza material, más tiempo y fuerza moral.
- ◆ El elemento psicológico es de peso, pero la fuerza también. Esta explota las situaciones creadas por la manoobra psicológica.
- ◆ Una interpretación extrema del pensamiento de Beaufre puede aceptar el logro del objetivo de la estrategia indirecta mediante una manoobra interior en la que se descarte el empleo, por lo menos violento, del poder militar (Ejemplo de Hitler cuando desconoce el pago de deudas por reparaciones de la guerra de 1914 al 18).
- ◆ No obstante, pensar que una estrategia puede realizarse integral y eficazmente prescindiendo de uno de los factores del poder nacional, aunque sólo actúe por presencia o como apoyo a una negociación, supone la aceptación de un elemento permanente de riesgo y renunciar, anticipadamente, a un recurso fundamental para el logro de objetivos trascendentes.

SECCION VI ESTRATEGIA DE LA ACCION POR EL MODO DIRECTO

1. Consideraciones generales.

En esta estrategia, el éxito de la acción depende del empleo de los medios militares. La maniobra de la estrategia general, apoya a la acción militar.

En consecuencia y en la práctica, se trata de una estrategia que coincide con la estrategia militar que es quien, en lo fundamental, la concreta.

2. El objetivo de la acción militar.

Siguiendo a Beaufre, al objetivo político de la acción sigue el objetivo estratégico que en esta estrategia y pese a ser un objetivo para todo el potencial nacional (Objetivo estratégico general), tiene virtual coincidencia con el objetivo estratégico militar.

Así, la estrategia general impone a la estrategia militar su misión en términos de una o más tareas y un propósito.

- ◆ La tarea, consiste en un objetivo material y un efecto a lograr sobre él.
- ◆ El objetivo material puede ser un espacio geográfico o factores sobre los cuales descansa el poder del oponente.
- ◆ Los factores, pueden estar referidos a fuerzas (militares) o a valores (económicos, psicológicos, políticos, etc.). Surge de esta manera un primer concepto de estrategia antifuerzas o antivalores, según la acción militar busque afectar a aquellas o a estos.
- ◆ El efecto deseado puede ser conquistar, retener, destruir, neutralizar, desgastar, etc.
- ◆ El propósito de la misión que la estrategia general impone a la militar, estará normalmente referido al logro del objetivo político o preservación del interés nacional eventualmente afectados por el conflicto.

3. La maniobra de la estrategia general.

Está destinada, básicamente, a apoyar la acción militar.

- ◆ **En la fase de preparación:** Provee medios para el desarrollo del poder militar, proporciona apoyo financiero, genera apoyos en la opinión pública interna y externa, legitimando la acción militar y prevé, respuestas eficaces a la maniobra de la estrategia general adversaria.
- ◆ **En la fase de ejecución:** Apoya, activa simpatías, prevé, reacciones adversarias y adopta previsiones ante un eventual fracaso militar.

- ◆ **En la fase de explotación:** Prevé, respuestas para el caso de que el enemigo pase a una estrategia indirecta. En esta fase, es importante no dejarse arrastrar por éxitos circunstanciales y realizar acciones que no hayan sido previamente planificadas, tratando de ir más allá del objetivo inicialmente fijado.

4. Factores, aspectos estructurales y elementos de la estrategia directa:

Se desarrollan en el tomo II de las "Bases para el pensamiento estratégico".

SECCION VII LA GUERRA Y SUS OPCIONES

1. Definición de "guerra" (4).

La guerra es "un conflicto de violencia variable entre naciones, bloques de naciones o grupos sociales organizados políticamente que, respaldados por el empleo de la fuerza, buscan imponer o salvaguardar sus objetivos políticos o sus intereses espirituales y materiales esenciales".

2. Clasificación de la guerra.

Entre las distintas clasificaciones de la guerra, retendremos a la siguiente:

- ◆ **Guerra coactiva o sublimitada** (Conflicto de baja intensidad).
Opciones: Guerrilla.
Acción punitiva.
- ◆ **Guerra limitada.**
Opciones: Intervención militar.
Guerra clásica limitada.
- ◆ **Guerra generalizada.**
Opciones: Guerra total.
Guerra absoluta.

Nótese que esta clasificación se efectúa en función de las características de empleo del poder militar. En otras palabras, según las opciones estratégicas militares a aplicar para la solución del conflicto bélico. Ello ocurre así en razón de que siendo el poder militar el elemento preeminente a utilizar cuando un conflicto transita por los carriles de la confrontación armada, la forma en la cual se lo empeñe caracterizar a la generalidad del mismo.

También debemos advertir que las opciones con las cuales los campos o factores de poder político, económico y militar intentan alcanzar los objetivos fijados en situaciones de guerra, crisis o negociación son, en términos estrictos, opciones estratégicas sectoriales y en tal condición, lo primero que debe resolver cada estrategia particular.

Lo que la estrategia general puede hacer, es inducir a las estrategias sectoriales a no salir de determinado abanico de opciones, fijando para ello las orientaciones correspondientes. En este sentido, podemos afirmar que las opciones estratégicas sectoriales son el nexo que une a estas estrategias con la estrategia general.

3. Conceptos fundamentales sobre la guerra.

Según Clausewitz, el elemento que separa a la guerra de la paz es la presencia de la violencia ejercida de manera abierta, con acción de las fuerzas armadas de un país en contra de otro u otros países. En el Siglo XX deberíamos ampliar el concepto con la incorporación de la "guerra revolucionaria" en la que la violencia no est solamente ejercida por fuerzas militares sino también por grupos sociales políticamente organizados.

Se plantea así una duda acerca de si la "guerrilla" corresponde a la guerra o es un fenómeno que puede darse en niveles inferiores de un conflicto. Por ejemplo, en las crisis, en las cuales puede haber un comienzo de aparición de la violencia, aunque aún a niveles susceptibles de un sensible incremento. Pareciera que en su forma inicial de terrorismo, la guerrilla es materia de fuerzas policiales.

En la medida en que el incremento en la importancia de sus acciones requiera la intervención del poder militar y represente una amenaza para objetivos vinculados con intereses nacionales vitales, la guerrilla podrá ser considerada como situación de guerra.

En otro orden de ideas, debe señalarse que el mismo Clausewitz presenta a la noción de "guerra absoluta" como una creación teórica e ideal, destinada a posibilitar el análisis de la violencia en su forma pura. Distingue por ello a esta "guerra absoluta" de las "guerras de la realidad", que pueden servir para abatir a un enemigo e imponerle una paz dictada o bien para fatigarlo y desgastarlo y llegar a una paz negociada. Es con aquel concepto teórico que se ha incluido a la "guerra absoluta" entre las opciones correspondientes a la "guerra generalizada".

4. Guerra coactiva o sublimitada.

Es aquella en la cual la finalidad inmediata es compeler al enemigo mediante un castigo sistemático y organizado a través de fuerzas regulares, en el caso de la acción

punitiva, o bien disperso y a cargo de fuerzas regulares o irregulares, en el caso de la guerrilla. Es esta una confrontación que, de mantenerse en bajos niveles de violencia, puede darse en el marco de una crisis.

◆ **Guerrilla.**

Es tan antigua como la historia de los conflictos humanos. Es una opción para castigar al enemigo, para compelerlo o para disuadirlo, condicionando su voluntad.

La guerra revolucionaria, que suele comenzar con la guerrilla, tiene por objeto reemplazar al sistema adverso, adquiriendo consecuentemente un grado de hostilidad que la aproxima al ideal clausewitziano de la guerra absoluta.

No obstante, la guerrilla no es un fenómeno que se presente en forma excluyente en la guerra revolucionaria; puede acompañar a otras formas de conflicto o también escalar a guerra clásica y guerra total.

Según Clausewitz en su análisis sobre la acción del pueblo en armas, las condiciones que pueden propiciar la aparición de la guerrilla son: Teatro de operaciones en propio territorio, carencia de decisión en una batalla, teatro de operaciones muy vasto en relación con los efectivos empeñados, apoyo popular y terreno difícil.

◆ **Acción punitiva.**

Es también una forma de condicionar la voluntad mediante un castigo, pero aplicado de manera sistemática por fuerzas militares.

En este tipo de guerra (u opción), pueden distinguirse tres grados: Retorsión, represalia y represión.

- ✓ **La retorsión**, consiste en replicar con un daño equivalente al que se cree haber recibido. Ejemplo: El ataque norteamericano a blancos en la bahía de Tonkin, doce horas después del ataque al destructor USS Maddox.
- ✓ **La represalia**, es un castigo que causa un daño superior al recibido, en promesa de más daño. Tiene valor como amenaza.
- ✓ **La represión**, es un castigo que deja al adversario materialmente incapacitado para reincidir.

5. El conflicto de baja intensidad (Low intensity conflict).

Es un concepto que se superpone con los anteriormente expuestos sobre la guerra sublimitada. Es relativamente reciente y lo emplean los Estados Unidos para referirse a las "formas ambiguas de agresión aparecidas después de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de una disuasión efectiva para evitar guerras de un nivel de intensidad superior".

Se reconocen tres formas de LIC: Insurgencia, subversión y terrorismo.

◆ **La Insurgencia.**

Acciones violentas producidas por elementos internos de un país con apoyo de otro u otros, los que explotando problemas de tipo político, económico o social, buscan producir cambios que no pueden obtener por medios pacíficos y ordenados.

Si el régimen local no ataca eficientemente las causas del conflicto, el esfuerzo militar para sofocarlo puede resultar inútil.

◆ **La subversión.**

Identificada con el "golpe de estado". Consiste en el cambio violento del orden establecido. Se desarrolla en menor tiempo que la insurgencia. Se enfrenta con el poder militar local, adecuadamente preparado con antelación al conflicto, en conjunción con sus instituciones políticas legítimas.

◆ **El terrorismo.**

En su forma interna, es materia de las fuerzas policiales.

En su forma internacional, cuando es fomentado por estados soberanos y afecta a intereses de seguridad propios, puede requerir una respuesta militar.

6. La guerra limitada.

En general, es aquella en la cual existe una restricción, consciente y voluntaria, ya sea en el empleo de los medios, en los objetivos que se persiguen, en los espacios en que se realiza o en los blancos a afectar y daños a causar.

Admite dos opciones: Intervención militar y guerra clásica limitada. Ambas tratan de "dominar" la voluntad del enemigo.

◆ **Intervención militar.**

Consiste en el empleo de la fuerza para imponer hechos consumados. Requiere disponer de considerable superioridad para lograr los objetivos en poco tiempo, antes de que se pueda hacer sentir la reacción local o extranjera. Normalmente se concreta en espacios limitados.

◆ **Guerra clásica limitada.**

No se define en función de que se empleen medios nucleares o no, sino en función de que se lucha por objetivos menores que el de subordinar totalmente la voluntad adversaria.

Se utilizan recursos inferiores a los recursos totales de los beligerantes dejando a la vida civil, al menos parcialmente, intacta. Suele terminar en negociación.

Tiene por objetivo no perder y procede de tal manera que el oponente se vea alentado a buscar una salida de compromiso honorable, evitando que se sienta obligado a escalar.

Puede hablarse de una guerra nuclear limitada? Teóricamente tal vez, ya que mientras las armas nucleares fueran empleadas con criterio restrictivo, siempre cabría la posibilidad de ascender hacia formas superiores de conflicto. El mundo no tiene experiencia sobre esto pero no obstante, puede inferirse que el uso de armas nucleares, aún de las armas tácticas de baja potencia, estaría indicando el deseo de "agotar" la voluntad de lucha del enemigo, en un plano más próximo al de la guerra total que al de la limitada. En consecuencia, nos inclinamos a considerar al uso de las armas nucleares, de cualquier tipo, vinculadas con aquel tipo de guerra o con la exteriorización de una clara voluntad de ascenso hacia la misma.

◆ **El problema de la limitación de la guerra.**

La diversidad en la aplicación del término "limitada", crea mucha confusión. La mayoría de los autores occidentales reconocen cuatro posibles limitaciones:

- ✓ Geográficas: Término que se aplica a las guerras libradas en áreas confinadas del mundo. Ejemplo: Corea, Malvinas.
- ✓ En los objetivos: Se lucha por algo menos que subyugar y hacer rendir al adversario. Pueden surgir problemas de asimetría, cuando uno lucha por objetivos ilimitados y el otro no. Pareciera que en este caso, el primero suele sacar ventajas. Ejemplo: El Viet Cong y Estados Unidos.
- ✓ En medios: Se restringe la calidad o cantidad de los medios. También pueden haber asimetrías. Ejemplo: La URSS en Afganistán.

- ✓ En blancos o daños: Se seleccionan los blancos para limitar los daños, especialmente en lo referente a centros civiles. Ejemplo: Estados Unidos e Irak.

Como conclusión, es posible afirmar que el concepto de guerra limitada es difícil de definir por sus posibles perspectivas de violencia. Una guerra puede ser limitada para uno de los actores y para el otro ser total. Por tal motivo, pareciera razonable retener como criterio válido para reconocer el carácter limitado de una guerra, a su potencial aptitud para escalar a guerra total.

- ◆ Exigencias de la guerra limitada.

Para los países no es fácil limitar objetivos y medios por cuanto suelen creer que luchan por una causa justa y que "no existe sustituto para la victoria" (5).

Requiere contar con hombres con una actitud muy elaborada hacia la guerra, capaces de comprender que ella constituye un proceso político conducido con medios militares. Es similar a una dura transacción comercial en la que el objetivo es no perder, luchando en forma tal que el enemigo se vea inducido a buscar un compromiso satisfactorio, teniendo en cuenta la responsabilidad de su gobierno ante su público interno.

En este sentido y por similitud con lo ya expresado en orden al manejo de crisis, cuando un adversario posee capacidad para escalar a una guerra total, no conviene presionarlo demasiado. De lo contrario, podría decidir escalar a un nivel que ni él mismo podría controlar.

- ◆ La escalada.

Las guerras limitadas pueden degenerar en totales. El proceso que lleva a esa situación se llama, como en las crisis, escalada.

Sobre la escalada en la guerra, existen dos conceptos: Que es un desastre, atribuible a la "niebla" de la misma o bien que es algo deliberado, posible de ser utilizado racionalmente para alcanzar determinados objetivos. Desde este punto de vista, se considera que la escalada puede ser necesaria para terminar el conflicto, ya que si este continúa es porque se lo crea tolerable.

El problema es que no todos los adversarios se intimidan y pueden hacer uso de la escalada con similares propósitos. Por eso, las guerras limitadas se pueden convertir en competencias para demostrar la aceptación de la mayor cantidad de riesgos.

Una vez más, aparece la similitud con lo que acontece en las crisis, a punto tal de que el "chicken game" puede también aparecer como uno de los elementos capaces de proyectar a una guerra limitada hacia un conflicto bélico total.

7. Guerra generalizada.

Busca agotar la capacidad y voluntad de resistir del enemigo hasta, al menos teóricamente, su aniquilamiento. Incluye como opciones a la guerra total y a la guerra absoluta.

◆ Guerra total.

No busca ya imponer condiciones, sino doblegar al enemigo, su rendición incondicional, como en el caso de la Segunda Guerra Mundial.

Según Ludendorff, las características de esta guerra son (6): El estado de guerra abarca a todo el territorio de los beligerantes, participa activamente toda la población, adquiere elevada importancia la propaganda, es necesario movilizar todos los recursos nacionales desde antes de las hostilidades y conviene que el mando militar y político estén centralizados, en el más alto nivel, en una sola persona.

Para Rymond Aron, la guerra total es irracional, ya que pierde de vista la proporción entre fines y medios recomendada por Clausewitz y porque confunde estrategia con táctica.

◆ Guerra absoluta.

Es la guerra pura o ideal, violencia sin restricción alguna, que no se da en la historia aunque en algunos casos, como el de Roma contra Cartago, se haya arribado a extremos cercanos a ella. Además, aniquilar no puede ser un fin y rara vez constituye un medio. Es este un concepto que pareciera no haber sido adecuadamente comprendido por von del Goltz y Foch, quienes no distinguían entre la guerra total y la guerra absoluta.

Quizás el tipo que más se aproxima al ideal de la guerra absoluta es aquella con la que se busca el reemplazo de un sistema político y social por otro, tal como ocurría y aún en parte ocurre con la guerra revolucionaria comunista

Sin embargo, es oportuno aclarar que la guerra revolucionaria no es una opción militar sino una combinación estratégica de diversos tipos de guerra, con una acción política de adoctrinamiento que conduce al reemplazo de un régimen por otro.

7. Opciones políticas en la guerra.

◆ Terrorismo político.

Intentar modificar la conducta de un actor estratégico mediante acciones ilegales, violentas y eventualmente encubiertas.

◆ Guerra psicológica.

Es el conjunto de medidas tendientes a conformar el apoyo psicológico a la estrategia militar. Supone la existencia del estado bélico y se realiza mediante operaciones psicológicas.

8. Opciones económicas en la guerra.

◆ Sanciones económicas.

Castigo infligido a un país mediante medidas abiertamente tomadas por otro y que afectan a la economía del primero.

◆ Terrorismo económico.

Castigo disperso, no abiertamente declarado, infligido a un país para afectar su economía. Puede incluir hechos de violencia material.

◆ Guerra económica.

Parte de la guerra dirigida contra la economía del enemigo, empleando medios económicos.

SECCION VIII OPERACIONES MILITARES DISTINTAS DE LA GUERRA

Al aparecer el concepto de “conflicto de baja intensidad” como no enteramente adecuado para aplicarlo a situaciones en las cuales uno de los bandos aplicaba todo su potencial, sin restricciones, frente a un oponente que lo hacía de manera limitada, así como a situaciones especiales que muestra la realidad del mundo contemporáneo y que no aparecían como adecuadamente contempladas por el concepto anterior, los analistas norteamericanos propusieron la idea de “operaciones militares distintas e la guerra” (Military operations other than war – MOOTW). Se las detalla en el siguiente cuadro:

APOYO Y ASISTENCIA	NO VIOLENTAS	EN FUERZA

Operaciones de apoyo doméstico	Control de armas	Imposición de sanciones
Asistencia humanitaria al exterior	Demostración de fuerza	Imposición de zonas de exclusión
Asistencia a Nación (1)		Protección de embarques
Apoyo a insurgencia (1)		Golpes y raids
(1) EEUU se reserva el derecho de usar la fuerza en la contra insurgencia (Apoyo a Nación) o insurgencia, según convenga a sus intereses nacionales.	Combate al terrorismo Operaciones contra la droga Asegurar la libertad navegación Operaciones evac. no combatientes Operaciones de paz Operaciones de rescate	

1er GRUPO: Implica “apoyo y asistencia” como propósito. El contexto puede ser hostil o calmo, con eventuales riesgos y bajas. Ejemplo: Apoyo a Oklahoma (1995).

2do GRUPO: La “intención” es ser no violento. Contexto hostil o calmo. Los Comandantes deben estar preparados para defenderse. Pueden haber bajas. Ejemplo: “Escudo del Desierto”.

3er GRUPO: La intención es de “imposición por la fuerza”. Hay empleo del poder militar en sentido clásico. Ejemplo: La operación “Southern watch” (Imposición de una zona de exclusión a Irak).

GRUPO INTERMEDIO: Según la situación, pueden ser no violentas o en fuerza.

SECCION IX LA COMPULSION Y SUS OPCIONES

1. Opciones militares.

- ◆ Ayuda o apoyo militar, utilizados con sentido coercitivo, amenazando cortarlos o bien proporcionarlos a terceros países o grupos sociales opuestos al gobierno adversario.
- ◆ Armamentismo. Movilizar al poder militar, desarrollarlo en forma significativa y ostensible. Equivale a alertar al oponente, con un sentido de advertencia amenazante.
- ◆ Paz armada. Implica posicionar fuerzas en zonas a las que no llegarían a tiempo si fueran recién enviadas una vez iniciadas las hostilidades. Sirve para mostrar voluntad de ejercer el poder.
- ◆ Diplomacia armada. Desplegar las fuerzas amenazando a objetivos enemigos o mostrando intención de defender los propios. Marca el comienzo de la transición a la guerra y es una amenaza.
- ◆ Apuntar las armas (Targeting). Dirigir las armas apuntando a blancos seleccionados. Esta opción influye sobre el adversario cuando se es superior. De lo contrario, puede conducir a escaladas inconvenientes. Normalmente, a partir de ella la apertura del fuego queda librada a los comandantes de teatros de operaciones, quienes deben contar con precisas reglas de empeñamiento.
- ◆ Guerrilla. Ya analizada. Puede ser también utilizada para compeler o disuadir, como parte de una maniobra de crisis y sin alcanzar niveles que supongan la entrada a una situación de guerra.
- ◆ Acción punitiva. Las variantes de retorsión y represalia pueden utilizarse a nivel de crisis. Contribuyen a la compulsión y pueden implicar una acción armada a cargo de fuerzas regulares, pero que en razón de su gravedad aún no llega a configurar una guerra abierta.

Excluimos de esta apreciación a la variante represión de la acción punitiva, por cuanto ella implica un nivel de violencia y objetivos que exceden a la situación de crisis.

Pueden sumarse a las anteriores algunas de las opciones previstas en las “operaciones militares distintas de la guerra”, tales como el apoyo a insurgencia, demostración de fuerza, imposición de sanciones, imposición de zonas de exclusión, operaciones de rescate y evacuación, etc.

2. Opciones políticas.

- ◆ Debate. Controversia, planteada en términos duros, entre dos actores estratégicos, a propósito de un bien o un derecho al que consideran afectado.
- ◆ Postura. Definición pública y terminante de la propia posición a propósito de un conflicto. Puede ser efectuada mediante comunicación al actor adversario o declaraciones en foros internacionales o nacionales.
- ◆ Amenaza. Hacer saber, pública o reservadamente a un actor estratégico, que se le ocasionar cierto daño en caso de no acceder a determinadas exigencias.
- ◆ Presión política. Intentar obtener decisiones favorables de un actor estratégico, mediante medidas políticas (reclamos, alteración de relaciones diplomáticas, alianzas con terceros, etc.) que le demuestren la inconveniencia de persistir en determinadas conductas consideradas desfavorables.

3. Opciones económicas.

- ◆ Dependencia. Abuso que un actor estratégico puede ejercer sobre otro, condicionando la entrega de bienes que el primero posee y que son necesarios para la vida económica del segundo.
- ◆ Proteccionismo. Protección de la actividad económica de un país mediante el gravamen a las importaciones de productos extranjeros o los subsidios a su producción y exportaciones.
- ◆ Dumping. Venta de bienes en un mercado extranjero a precios inferiores a los vigentes en el de origen o más bajos que los costos de producción. Sirve para afectar la economía de un adversario mediante su desalojo de determinados mercados.
- ◆ Presión económica. Intentar obtener de un actor estratégico decisiones favorables a otro, mediante la amenaza o implementación de medidas capaces de afectar su economía.
- ◆ Sanciones económicas. Castigo infligido a un actor estratégico mediante medidas abiertamente tomadas por otro y que afectan a la economía del primero.

SECCION IX LA NEGOCIACION Y SUS OPCIONES

1. Opciones militares.

- ◆ Ayuda militar. Cursos, facilidades de compra a bajo precio, asesoramiento, donaciones, etc. Sirve para conciliar voluntades
- ◆ Apoyo militar. Cesión de bienes militares a cambio de recibir un beneficio. Sirve para el sostén de regímenes o gobiernos amigos. Implica mayor compromiso que la simple ayuda militar.
- ◆ Equilibrio de poder. Acuerdos sobre limitación de armamentos, para evitar desarrollos indeseados en otros países, etc. Sirve básicamente para mantener el poder.
- ◆ Control de armas. Intercambio de información para evitar guerras por accidente y restringir carreras armamentistas, así como para limitar los empeñamientos militares y asegurar el cumplimiento de acuerdos de equilibrio de poder. Suele realizarse mediante inspecciones "in situ", aéreas o satelitales y sirve para mantener o exceder el poder frente a otro actor.

2. Opciones políticas.

- ◆ Alianzas. Unión de actores estratégicos para fines normalmente vinculados con su defensa.
- ◆ Pactos. Convenio entre actores estratégicos por los que se comprometen a seguir determinadas conductas. Suelen ser de menor alcance que las alianzas.
- ◆ Apoyo cultural. Ayuda cultural con fines específicos. Sirve para generar adhesiones a quién lo proporciona.
- ◆ Intercambio cultural. Reciprocidad en visitas de tipo artístico o científico, intercambio de publicaciones, intercambio educativo, realizados para despertar simpatías hacia determinado actor estratégico.
- ◆ Adoctrinamiento. Acción tendiente a sustituir el sistema de valores de un actor estratégico por otros a los que se considera más favorables.

3. Opciones económicas.

- ◆ Carteles. Inteligencia entre grupos económicos o empresas para emprender una acción común.
- ◆ Acuerdos. Convenios entre gobiernos o empresas de dos o más países para lograr beneficios mutuos.

- ◆ Ayuda económica. Cesión incondicional de bienes económicos. Toma la forma de donaciones, subsidios, ventas fuera de comercio, etc.
- ◆ Apoyo económico. Ayuda económica con propósitos específicos. Sirve para sostener gobiernos, grupos políticos, etc.
- ◆ Comercio. Negociación que se efectúa comprando, vendiendo o permutando bienes. Crea intereses comunes a quienes lo realizan.
- ◆ Inversión. Concurrencia de capitales de un país a otro, para desarrollar actividades o empresas de interés mutuo.

NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO III

(1) Estas consideraciones se apoyan en las "Conclusiones del Seminario sobre Disuasión Convencional", efectuado en la ESG en 1986.

(2) BEAUFRE, André -"Estrategia de la acción" (Obra ya citada).

(3) Para este ejemplo, hemos adaptado y reunido el "ejemplo de una acción aislada", proporcionado por el General Beaufre en varias partes de "Estrategia de la acción".

(4) Definición de la PC 00-02 "Diccionario para la acción militar conjunta"

(5) Frase del General Mac Arthur a raíz de su controversia con el Presidente Truman sobre la extensión de la guerra de Corea a territorio chino.

(6) LUDENDORFF, Erich -"La guerre totale"- Editorial Flammarion - París -1937.

SEGUNDA PARTE: EL PLANEAMIENTO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL

CAPITULO IV PLANEAMIENTO GENERAL Y PLANEAMIENTO ESTRATEGICO

SECCION I EL PLANEAMIENTO EN EL ESTADO

1. Origen y concepto de planeamiento.

En la definición del marco teórico del planeamiento estratégico nacional, conviene formular un primer interrogante acerca de la palabra planeamiento, sin aditamentos.

Desde los orígenes de la humanidad el hombre ha estado adoptando decisiones preventivas. Esta actitud- aptitud está presente hasta en su naturaleza biológica. Todo está programado o se va programando sucesivamente en pos de un fin, instintivo o razonado, que debe cumplirse so pena de cambios o resultados no deseados.

La mayor o menor complejidad de ese ordenamiento, depende de las circunstancias que han exigido la adopción de decisiones preventivas. Y esas circunstancias son cada vez más complejas. En este orden de ideas, es oportuno recordar las expresiones de Frederick W. Taylor: "Y llega la ,poca en la cual todas las grandes obras serán hechas por ese tipo de cooperación en la que cada hombre ejecuta la función para la que se encuentra más capacitado, conserva su propia individualidad y sobresale en esa función, todo ello sin perder su originalidad y trabajando en armonía con otros hombres" (1).

Es posible así afirmar que el planeamiento es, en última instancia, no mucho más que sentido común aplicado. Es la aplicación racional del conocimiento al proceso de tomar decisiones, estableciendo relaciones entre medios y fines, con el objeto de obtener estos mediante el uso m s eficiente de aquellos.

2. Sociedad - estado y planeamiento.

Nos referiremos al estado nacional, por ser el de interés a los fines de este trabajo. En consecuencia, cuando decimos planeamiento nacional, estamos tratando al que realiza el estado - nación.

Sobre esta base, veamos si esa entidad a la que conocemos como estado, también planea. Y si el hombre y las empresas planifican, es necesario aceptar que el gobierno de una nación, que lleva adelante la gran empresa que supone la administración de un país, también lo haga.

El concepto, por otra parte, no pos,e connotaciones ideológicas; expresa sencillamente acción de planear esto es, hacer el plan o proyecto de una acción. La concepción política - económica - social que de ello resulte depender de la ideología del gobierno que lo lleve a cabo por lo que toda crítica o elogio del planeamiento es, desde este punto de vista, vano.

3. En que consiste el planeamiento nacional.

Las sociedades - estados tienen intereses y se proponen objetivos. De allí en más, el problema del planeamiento radica en como hacer para que se cumplan esas finalidades o por lo menos, para que la sociedad se mueva en dirección a ellas sosteniendo determinados valores y superando los obstáculos representados por voluntades opuestas a los propios logros.

Para ello el planeamiento debe ser una actividad sistemática, con un contenido de previsión más que de predicción. No implica organizar y reglamentar sino responder a un fin que en definitiva, ha de ser la satisfacción de necesidades sociales.

Sobre la base de las consideraciones precedentes, podemos definir al planeamiento nacional como "conjunto de actividades que realizan las autoridades nacionales a fin de establecer los objetivos a lograr por el país, determinar las políticas a seguir para ello, confeccionar los planes y consiguientes programas y controlar su ejecución" (2).

4. Tipos de planeamiento nacional.

El planeamiento nacional puede ser clasificado según su integridad, flexibilidad, grado de participación social, centralización, encubrimiento y propósito.

- **Según su integridad:** El planeamiento puede ser integral o sectorial.

Planeamiento integral: Realizado con sentido de amplitud, por cuanto compromete a todas las partes de una organización o de un país. Abarca desde la determinación de objetivos hasta la definición de prioridades, alternativas, superación de conflictos, control del plan y sus adecuaciones.

Planeamiento sectorial o parcial: Se aplica solamente a una de las partes de la organización o país. A partir de objetivos y una orientación para el empleo de los medios, recibidos de una instancia superior, procede a conjugar los segundos para, de manera secuencial, alcanzar los primeros. En niveles inferiores toma la forma de programación, con la determinación detallada de tiempos y actividades.

- **Según su flexibilidad:** El planeamiento puede ser flexible o burocrático.

Planeamiento flexible: El compatible con la iniciativa y propiedad privada de los medios de producción.

Algunas de sus variantes son:

Planeamiento indicativo: Se limita a proporcionar indicaciones en función de los objetivos y de los caminos a seguir para acceder a ellos. No impone coercitivamente sus decisiones, razón por la cual se lo suele aplicar combinado con otros tipos de planeamiento.

Planeamiento imperativo: Aquel cuyas decisiones pueden ser impuestas coercitivamente. Puede coexistir con el anterior y normalmente se aplica al sector público.

Planeamiento concertado: Los órganos del plan se reúnen en comisiones para prepararlo y discutirlo, junto a representantes de las fuerzas económicas y sociales. La aprobación no compromete jurídica sino tan solo moralmente. En caso de que voluntariamente se contrajeran obligaciones jurídicas, la planificación concertada pasa a llamarse contractual.

Planeamiento por influenciamiento: También llamado por inducción. Posee instrumentos de aplicación que se presentan en forma de política presupuestaria, aduanera, fiscal, financiera, etc. En algunos casos, se utilizan las obras publicas incitando al empresario a tomar decisiones en el sentido buscado por el plan.

Planeamiento por propulsión: Similar al anterior. Actúa sobre las consecuencias derivadas del desarrollo de determinados sectores privados o el acondicionamiento territorial como polo de desarrollo. La literatura especializada anglosajona expresa este tema con las denominaciones "leading sectors", "propulsive industries" o "growth leaders".

Planeamiento burocrático: Rígido y autoritario, es incompatible con la iniciativa y propiedad privada de los bienes de producción. Ha sido la planificación típica en los países comunistas.

- Según su grado de participación social: Pueden darse las variantes de planeamiento tecnocrático o consensuado.

Planeamiento tecnocrático: El decidido y aplicado por los especialistas del plan, sin necesidad del consenso social.

Planeamiento consensuado: Opuesto al anterior, cuenta con el consenso de sectores representativos acerca de los objetivos y lineamientos generales del plan.

- Según su grado de centralización: El planeamiento puede ser centralizado o descentralizado.

Planeamiento centralizado: El realizado a partir de objetivos determinados por el mas alto nivel a partir del cual se extiende, progresivamente, a los niveles inferiores.

Planeamiento descentralizado: Planeamiento elaborado en función de proyectos de desarrollo presentados por el empresariado privado o por las colectividades públicas o regionales. Las metas de este planeamiento se armonizan, ulteriormente, con los objetivos generales.

- Según el encubrimiento: Planeamiento declarado y no declarado.

Planeamiento declarado: El realizado abiertamente, por lo general a cargo de organismos de gobierno y entes privados públicamente reconocidos como aplicados a tal fin.

Planeamiento no declarado: El realizado sin el reconocimiento de quien lo efectúa.

- **Según se aplique a la administración general de un país o a su defensa:** El planeamiento puede ser general o para el desarrollo, estratégico nacional o como variante, territorial.

Planeamiento general o para el desarrollo: Es el realizado por las autoridades nacionales a fin de fijar objetivos, políticas, planes y programas para el desarrollo socio económico y la conducción administrativa del país.

Planeamiento estratégico nacional: Planeamiento destinado a superar, ya sea eludiendo, difiriendo o enfrentando en las mejores condiciones, a situaciones conflictivas que amenacen al logro o preservación de objetivos vinculados con intereses vitales de la nación.

Planeamiento territorial: Participa de las finalidades de los dos anteriores y se realiza con vistas a la adecuación de la distribución de la población en forma tal que responda a las necesidades económicas y de defensa nacional, a la vez que se preserven o aumenten sus oportunidades y satisfacciones sociales.

5. Limites del planeamiento.

Aunque el planeamiento ayude a racionalizar la utilización de recursos, no siempre es posible prever los diversos factores condicionantes de los procesos económicos y políticos. Es esta una primera limitación de la tarea planificadora.

Además, son pocos los países que cuentan con una organización funcional de sus fuerzas productivas o que, como en el caso de los EEUU, disponen de un amplio sistema de información abarcador de su compleja realidad. Por tal razón, en casi todos los casos se trata de determinar objetivos de manera apriorística, sobre la base de suposiciones razonables y de acuerdo con metas deseables y factibles.

Los planificadores se fijan, por lo general, objetivos de máxima que luego, por ajustes sucesivos, son adecuados en función de la existencia de factores limitantes.

Siempre, en orden al planeamiento, resulta imprescindible mencionar el tema del consenso. Vivimos una época a la que Manheim denomina de "democratización fundamental" (3), en la cual el fenómeno de la participación ha revolucionado las decisiones políticas. Por consiguiente, difícilmente puedan efectuarse planes exitosos, estratégicos o de otro tipo, sin contar con el consenso de la sociedad o al menos, de parte significativa de sus miembros.

En términos coincidentes se expresa Antonio F. Moreno en su obra "El planeamiento y nuestra Argentina", al señalar los esfuerzos que tanto en lo político como en creatividad, coordinación y sacrificio, se requiere para la superación de los obstáculos representados por los elementos inerciales del cuerpo social y por voluntades opuestas al logro de los propios objetivos (4).

Por último, no siempre se puede predecir con certeza lo que ocurrirá dentro de cinco o diez años. Las prospecciones son por ese motivo hipótesis de trabajo que no deben convertirse en camisas de fuerza. El planeamiento, de cualquier categoría, maneja probabilidades calculables, metas deseadas y posibles, pero no puede asegurar resultados. Es un elemento valioso para la moderna conducción política pero no una ciencia infalible.

6. Expresión material del planeamiento.

El planeamiento nacional no necesariamente se traduce en un sólo y voluminoso trabajo en el que a partir de objetivos de todo tipo se detallan acciones a ejecutar por organismos públicos y privados. Planeamientos de esta clase no suelen resultar viables.

Podrá existir mayor rigidez formal en el planeamiento centralizado de lo que un gobierno piensa realizar en el corto plazo. En efecto, en casi todos los países debe confeccionarse un presupuesto anual de gastos, lo que supone haber planeado en que se va a gastar.

En el mediano y largo plazos, en cambio, se podrá tratar de orientar la marcha de un país mediante la implementación de planes no totalmente escritos. Con respecto al largo plazo y teniendo en cuenta que como regla general excede el lapso de una gestión de gobierno, los planes tomarán muchas veces la forma de orientaciones generales que marcarán pautas para una evolución de tipo cualitativo.

Por otra parte, son pocos los gobiernos inclinados a publicar la lista de sus objetivos políticos, lo cual no quiere decir que no los conozcan. Lo más probable, es que los objetivos sean presentados descompuestos en metas parciales, aspiraciones o intenciones capaces de concitar el apoyo de la población y movilizar las energías sociales.

SECCION II

EL PLANEAMIENTO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL: SIGNIFICADO, ALCANCES Y REQUISITOS

1. Conflictos a los cuales se aplica el planeamiento estratégico.

El planeamiento de la estrategia nacional constituye una herramienta para alcanzar aquellos objetivos cuyo logro encuentre la oposición de una voluntad, lo que supone la existencia de un conflicto.

Existen quienes afirman, con aceptables fundamentos, que ningún logro de trascendencia es posible si antes no se superan determinados obstáculos generados por vo-

luntades opuestas a tales logros, por cuya vía podríamos inferir que el conflicto es algo permanente e inherente a cualquier acción, necesariamente causante de reacciones. En consecuencia, planeamiento en general y planeamiento estratégico vendrían a ser lo mismo; todo plan destinado a alcanzar un objetivo debe superar alguna resistencia, circunstancia que le conferiría la condición de estratégico.

Sin entrar a analizar la permanencia, así como la eventual polaridad o multipolaridad del conflicto, este sentido totalizador de planeamiento estratégico no es al que nos estamos refiriendo. Por el contrario, el que nos ocupa, es el planeamiento de una estrategia nacional destinada a superar no a conflictos menores o a resistencias normales provenientes de las inercias del cuerpo social, sino a conflictos que comprometen a objetivos que hacen a la preservación de intereses trascendentes, vitales, de la Nación. La identificación de esos intereses (o si se prefiere, objetivos nacionales) y la determinación de los objetivos destinados a su preservación, constituye una responsabilidad política del gobierno y elemento orientador del planeamiento de la estrategia nacional. Si por ausencia de definiciones gubernamentales sobre el particular, estos elementos tuvieran que ser deducidos por los planeadores estratégicos, interesa que los resultados de tal deducción sean aprobados por los máximos niveles de decisión política del Estado. De no ser así, todo el trabajo ulterior podría carecer de sentido y no pasar de ser una ejercitación teórica.

2. Vinculaciones con el planeamiento general.

Además de aquellos objetivos vinculados con intereses vitales que pudieran estar bajo amenaza presente o futura, existirán normalmente otros posibles de ser alcanzados sin conflictos graves. A estos corresponde el planeamiento general o bien, como se lo denomina en varios países, el planeamiento para el desarrollo. Resulta interesante establecer los puntos de contacto entre este planeamiento y el estratégico.

En principio, el planeamiento general estar preferentemente ligado a objetivos de carácter económico y político, sin considerar aquello que es el factor cualitativo que transforma a los planes de generales a estratégicos: Su sentido de defensa nacional.

Qué hacer entonces para que no se produzca una interferencia o superposición entre estos dos tipos de planeamiento?

Cómo realizar los ajustes necesarios, particularmente en lo que se refiere a plazos y objetivos, entre el planeamiento estratégico y el general, siendo los plazos del primero variables y eventualmente urgentes y los del segundo fijos y raramente urgentes?

Dos grandes variantes se presentan en orden a este problema. La primera se refiere a las naciones en las que se lleva a cabo una planificación más o menos integral del desarrollo, en donde el planeamiento estratégico, en lo que concierne al fortalecimiento del poder nacional, tiene que ajustarse al mismo ritmo establecido en la planificación general, incluyéndose allí a los requerimientos estratégicos para la potenciación de dicho poder; la segunda tiene que ver con las naciones donde no existe ninguna restricción especial ya que el planeamiento general se reduce a aspectos parciales o bien reviste el

carácter de programación. Esto proporciona mayor libertad al planeamiento estratégico, en el cual el fortalecimiento del poder nacional constituirá uno de sus propósitos.

Entre las variantes señaladas pueden existir diversos matices y soluciones. De todas maneras, lo que realmente cuenta es que el país posea organismos capaces de hacer planes en los cuales se puedan volcar los requerimientos estratégicos o bien que este se realice de manera independiente y las necesidades que de el resulten sean directamente transmitidas a los organismos de gobierno que las concretarán en acciones.

Pareciera así deseable que todo país contara con un sistema de planeamiento integrado por dos componentes: uno general, correspondiente a la gestión normal de gobierno y aplicado al desarrollo y otro estratégico, cuyos requerimientos puedan ser absorbidos por el primero o bien resueltos de manera independiente.

Pero tomando en cuenta que en última instancia, los organismos de gobierno que transformarán en realidad a lo planeado son los mismos, esta distinción puede resultar poco realista y escasamente practica.

Quizás pueda darse con mayor nitidez en la etapa que va desde la determinación de objetivos políticos (aunque no lo haga de manera explícita) y políticas por parte del gobierno, hasta fijar los requisitos a satisfacer, aptitud a alcanzar o misión a cumplir por cada ámbito o campo del poder nacional. A partir de la instancia en la que cada uno de estos inicia el planeamiento sectorial, aparece como probable que ambos planeamientos, general y estratégico, sean en los hechos uno y apunten a resolver el problema planteado por la suma de exigencias, sin perjuicio de considerar con prioridad a las estratégicas.

Incluso, podría pensarse en la posibilidad de que falte un sistema de planeamiento general vinculado con el desarrollo, aspectos administrativos y control de gestión, mas allá de aquello que imponga la necesidad de elaborar un presupuesto anual de gastos y recursos.

Pero como mínimo, no puede faltar un sistema para el planeamiento estratégico, habida cuenta que de el depende el logro de objetivos y la preservación de intereses vitales del país. El planeamiento estratégico viene así a ser la parte del planeamiento nacional que no puede ni debe no hacerse.

3. Alcances del planeamiento estratégico.

El planeamiento de la estrategia nacional adquiere sentido en tanto se traduzca en medidas capaces de generar acciones. Estas acciones serán ejecutadas por cada elemento componente del poder nacional y tendrán como finalidad obtener determinados objetivos, alcanzar cierta aptitud o apoyar a otros componentes.

Ahora bien, entre los responsables de ejecutar las acciones requeridas por la estrategia, pueden existir entes oficiales o privados. Según se trate de unos u otros variarán también las características del planeamiento destinado a hacerlos accionar conforme a las necesidades estratégicas.

En principio, pareciera que el planeamiento de la estrategia nacional es siempre un planeamiento de tipo integral, ya que a partir de una interpretación de objetivos e intereses superiores, comprende a todos los sectores que conforman al poder (presente) o al potencial (futuro) nacional, dentro de la modalidad flexible propia de las democracias occidentales.

Además, el planeamiento de la estrategia nacional es de tipo centralizado, por cuanto parte de definiciones establecidas por los máximos niveles de gobierno.

Sobre estas premisas y según se trate de hipótesis de guerra o de conflicto simple o si no se quiere utilizar la palabra hipótesis: "de escenarios en los que puedan plantearse amenazas cuya superación exija el empleo en forma preeminente del poder militar o de otros factores del poder nacional", así como de medidas destinadas a generar acciones por parte de entidades privadas u oficiales, se darán en mayor grado:

- Conflictos con empleo preeminente de medios no militares y entes privados: Planeamiento de tipo indicativo, concertado, por influenciamiento y por propulsión.

- Conflictos con empleo preeminente de medios militares y entes oficiales: Planeamiento de tipo imperativo.

Obviamente, esta distinción no es terminante ya que en el segundo caso y con respecto a entidades privadas, podrán darse modalidades de tipo imperativo (El ejemplo más común está dado por los planes de movilización) e inversamente, en el primero y con respecto a entes oficiales (Por ejemplo, administraciones provinciales), modalidades de planeamiento por influenciamiento o por propulsión.

Por otra parte, el planeamiento de la estrategia nacional será por lo general, especialmente en lo referente a conflictos graves, del tipo no declarado.

En lo temporal, el planeamiento estratégico apunta sus miras al lapso correspondiente a una gestión de gobierno, pero también al futuro ulterior y a lo inmediato. Se trata en suma de un planeamiento para todos los plazos que, por similitud con lo que hemos señalado para el planeamiento general:

Para el largo plazo (Mas allá de los cinco años), podrá solamente imponer orientaciones de evolución cualitativa del potencial nacional. Ejemplo: Orientaciones para la evolución tecnológica, científica, industrial, educacional, etc.

Para el mediano plazo (Entre dos y cinco años), impondrá exigencias de desarrollo cuantitativo. Ejemplo: Metas de desarrollo regional, objetivos orgánicos de las FFAA, etc.

Para el corto plazo (Hasta un año), exigencias de realización inmediata. Ejemplo: Logro de determinada aptitud en la infraestructura aeronáutica o en el sistema de comunicaciones del país, previsiones de empleo del poder militar, etc.

Las limitaciones y condicionamientos para concretar un planeamiento estratégico nacional con estos alcances, son similares a los tratados en relación con el planeamiento general.

4. Lo que la estrategia nacional debe precisar.

Para asegurar que un país pueda transitar en dirección a sus grandes objetivos, anulando o reduciendo las consecuencias negativas derivadas de la existencia de voluntades adversas, la estrategia nacional debe concretar una serie de definiciones necesarias para orientar y encauzar el desarrollo y empleo integrado del poder nacional.

El elemento fundamental, referencia de todo el quehacer estratégico, es la misión de la estrategia nacional, entendida como la conformación de una situación tal que suponga el logro de aquellos objetivos y preservación de intereses trascendentes que se encuentren amenazados por situaciones conflictivas.

Es evidente que para poder percibir su misión, la estrategia debe detectar cuales son los escenarios de conflicto que amenazan a los propios objetivos, así como las vulnerabilidades graves del propio potencial frente a tales amenazas.

Definidos tales escenarios de conflicto y la consecuente misión, la estrategia nacional debe fijar las grandes líneas sobre las cuales se desarrollará y empleará el poder nacional. Para ello, debe concretar cuales son las opciones básicas (negociación, compulsión, destrucción) para dicho empleo, así como los procedimientos (transacción, avasallamiento, intimidación, etc.) a aplicar para la superación de cada amenaza.

A partir de lo anterior, la estrategia general pasará a establecer la idea general de maniobra estratégica para cada hipótesis (o "escenarios en los cuales etc."), sobre la base de la determinación del objetivo estratégico general, los objetivos estratégicos sectoriales y un concepto (podemos llamarlo "políticas") de empleo de los factores de poder, en el cual a partir de las opciones básicas y procedimientos ya señalados, se proporcionarán precisiones adicionales. Las más importantes de esas precisiones estarán referidas a los escenarios (con sentido de foros, mercados y espacios geográficos) en los cuales se aplicarán los medios, los tiempos (el tiempo estratégico estar normalmente referido a oportunidad o condiciones para ejecutar determinadas acciones), las restricciones e instrucciones particulares para cada campo (Por ejemplo, el espectro de opciones estratégicas sectoriales utilizable) y el compromiso de recursos que la nación está dispuesta a efectuar para la solución de cada conflicto.

5. Lo que la estrategia nacional debe considerar.

Para poder arribar a las precisiones expresadas, parecieran existir una serie de elementos de juicio a los que más que considerar de manera obligatoria no conviene a la estrategia general, según demuestra la experiencia, dejar de tomar en cuenta.

Obviamente y para poder detectar cuales son las situaciones conflictivas que amenazan a objetivos trascendentes propios, requiriendo la consecuente intervención de la estrategia, no puede dejar de puntualizarse el escenario normativo o deseado, constituido por el listado de metas u objetivos políticos que persigue el gobierno y que constituyen su manera de interpretar el logro de los objetivos y la preservación de los intereses nacionales, así como las orientaciones generales o políticas dentro de las cuales deber encauzarse el accionar del poder nacional. Si los objetivos políticos no fueran impuestos por el gobierno y tuvieran por ello que ser deducidos, se los deberá hacer aprobar por el máximo nivel decisor del estado.

Cuando esas metas u objetivos colisionen con intereses presentes o futuros de otros actores, de acuerdo con lo determinado en la apreciación de un escenario exploratorio acerca de la futura situación mundial, regional e interna, se estará en presencia de un escenario conflictivo.

En relación con los actores estratégicos, es conveniente analizar su grado de compromiso en relación con el o los conflictos detectados para cada escenario, su personalidad o características psicosociales, sus medios, poder relativo y grado de hostilidad o asociación de sus intereses con los propios, elemento de juicio necesario para poder determinar vínculos de enfrentamiento o de colaboración.

Tampoco deberían dejar de examinarse los vínculos existentes entre los actores principales de un conflicto y otros actores que pudieran aparecer como secundarios. Ello ayudará a visualizar la estabilidad de la situación y con ella, las posibilidades de que amigos de hoy sean adversarios mañana.

Definidas los escenarios conflictivos y con ellos, la misión de la estrategia nacional, así como apreciadas las características de los actores, deberán concretarse ideas sobre el empleo de los medios del poder nacional. Con tal fin, será importante mencionar las vulnerabilidades graves propias ante cada conflicto previsible, cual es el grado de intensidad que dicho conflicto puede alcanzar, de que grado de libertad de acción se dispone para enfrentarlo y cuales son las probabilidades de que el conflicto plantee situaciones de crisis.

En esta forma, la estrategia nacional estará en condiciones de definir las opciones básicas con las que enfrentará cada conflicto y orientar el accionar de las estrategias sectoriales para la ejecución, coordinada y con convergencia de esfuerzos, de la manobra proyectada.

Para esta definición, es conveniente que la estrategia nacional, a partir de la orientación del poder, llegue a fijar el espectro de opciones utilizables por las estrategias sectoriales. El proceso puede tomar en cuenta las interrelaciones existentes entre los dos elementos conceptuales mencionados y los procedimientos, modelos y modos estratégicos, niveles apreciados del conflicto, etc.

NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO IV

(1) TAYLOR, Frederick W. - "Principios de la administración científica"- Editorial El Ateneo - Buenos Aires - 1953.

(2) ESTADO MAYOR CONJUNTO -PC 00-02 "Diccionario para la acción militar conjunta" - Buenos Aires - 1986.

(3) MANHEIM, Karl - "El hombre y la sociedad en época de crisis"- Editorial Leviathan - Buenos Aires - 1958.

(4) MORENO, Antonio F. - "El planeamiento y nuestra Argentina"- Ediciones Corregidor - Buenos Aires - 1976.

CAPÍTULO V SISTEMA PARA EL PLANEAMIENTO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL

SECCION I ESTRUCTURA PARA EL PLANEAMIENTO

1. Organismos necesarios.

Además del organismo de conducción superior del estado (Poder Ejecutivo), el planeamiento integral de la estrategia de un país requiere de los siguientes elementos:

- Sistema de inteligencia.
- Elemento de planeamiento estratégico nacional.
- Elementos de planeamiento estratégico sectorial.
- Elementos de planeamiento estratégico operativo u operacional.

2. Sistema de inteligencia.

Encabezado por un organismo central e integrado por los elementos de inteligencia de los distintos ministerios y organismos estatales y por el sistema de inteligencia militar.

El organismo central es responsable de la producción de inteligencia estratégica es decir, establecer el probable proceder de los oponentes y otros actores vinculados con los conflictos que nos puedan afectar en el presente o en el futuro.

Según los países, varían mucho las formas en las cuales este elemento está organizado. Lo esencial es que posea capacidad para centralizar una importante variedad de inteligencias parciales, a fin de estar en condiciones de satisfacer los requerimientos de inteligencia estratégica nacional de la máxima autoridad del Estado y del elemento de planeamiento de dicho nivel.

El sistema se completa con los elementos de inteligencia de los ministerios y organismos estatales y con el sistema de inteligencia militar, integrado a su vez por los servicios de inteligencia de cada fuerza armada. Tiene por función suministrar la inteligencia requerida durante todo el proceso de planeamiento. Para ello, el organismo central elabora un plan que asegure el mantenimiento de una corriente permanente de inteligencia y la solución de los problemas específicos que surjan de los diferentes campos y niveles.

La inteligencia es el centro neurálgico de todo el proceso de planeamiento estratégico. Sin inteligencia no hay posibilidad de elaborar un planeamiento estratégico nacional.

Una inteligencia deficiente puede, por escasa o inexacta, dar lugar a decisiones reñidas con la realidad.

3. Elemento de planeamiento estratégico nacional.

Puede estar constituido por un consejo de defensa nacional, consejo interministerial de seguridad nacional o gabinete nacional en función de seguridad o defensa. Lo preside el jefe de gobierno, quien adoptará las decisiones sobre los asuntos que se traten y podrá estar integrado por todos o parte de los ministros y por los comandantes de las fuerzas armadas. En materia de inteligencia estratégica, tendrá como asesor al jefe del organismo central de inteligencia y podrá contar, según la naturaleza de los temas a tratar, con la presencia de determinados ministros o secretarios de estado (en caso de que no formaran parte de este elemento), funcionarios o personas caracterizadas, cuya opinión convenga conocer.

Podrá corresponder a este organismo entender en los siguientes asuntos:

- Determinar la relación entre los objetivos políticos fijados por el gobierno y los intereses vitales de la Nación.
- Determinar las hipótesis de conflicto (o los escenarios en los que se puedan plantear amenazas que afecten a objetivos o intereses nacionales), las vulnerabilidades graves y precisar que hipótesis serán enfrentadas con empleo preeminente del poder militar o de alguno de los otros campos del poder nacional (En los términos tradicionales: Hipótesis de guerra y de conflicto simple).
- Determinar la misión estratégica nacional.
- Determinar objetivos estratégicos y políticas para cada escenario de conflicto.
- Coordinar las acciones estratégicas sectoriales.
- Compatibilizar y fijar requerimientos de estrategia nacional a ser tenidos en cuenta en los planes generales de gobierno (o planes para el desarrollo), en caso de que dicha planificación existiera. En caso contrario, los requerimientos estratégicos deberán ser contemplados, directamente, por los ministerios, secretarías de estado, grandes reparticiones, etc.

El organismo o consejo de referencia, dado que por su constitución es básicamente todo o parte del gabinete nacional, necesita la asistencia de un organismo permanente de asesoramiento y trabajo de rango elevado, a los fines de que actúe como secretaria y a cuyo titular corresponde desempeñarse como secretario en todas las reuniones del mencionado organismo. En algunos países, esta función es cumplida por un organismo ad-hoc, en otros, por el Ministerio de Defensa.

4. Elementos de planeamiento estratégico sectorial.

Podrán ser equipos interdisciplinarios, reunidos por campo del poder nacional e integrados por los jefes o funcionarios de rango elevado de los elementos de planeamiento de cada ministerio, secretaría de estado, grandes reparticiones, etc. Pueden también incluir a representantes de sectores, empresas u organizaciones privadas. Normalmente, serán las mismas personas que realizan tareas de planeamiento general o para el desarrollo.

Sus funciones consistirán en lo siguiente:

- Disponer de la más amplia y mejor información de su campo.
- Sobre dicha base, preparar diagnósticos.
- Conocer las tendencias del campo y preparar proyecciones hacia el mediano y largo plazos.
- Determinar la estrategia sectorial de su campo.
- Formular requerimientos a satisfacer por otros campos del poder nacional.
- Asesorar al elemento de planeamiento estratégico nacional y al máximo nivel de gobierno en todo lo referente a acciones a ejecutar por cada organismo de los que se agrupan en su campo y en general, durante todo el proceso de planeamiento de la estrategia nacional.

En el campo militar, normalmente no será necesario constituir estos equipos por cuanto tendrán organización estable, representada por juntas de jefes de estado mayor o de comandantes en jefe, con su correspondiente elemento de trabajo en forma de un estado mayor conjunto.

5. Elementos de planeamiento estratégico operativo u operacional.

Serán a su vez órganos de ejecución y estarán constituidos por todos los ministerios y secretarías de estado, las grandes reparticiones nacionales, los gobiernos provinciales y municipales, las empresas del sector público, empresas privadas, etc. Normalmente, cada uno de ellos cuenta con un elemento de planeamiento y control, imprescindible para una eficiente gestión.

En el campo militar, serán los elementos dependientes de la conducción superior de las fuerzas armadas. Los mismos realizarán el planeamiento y posterior conducción estratégica operacional.

SECCION II

BASES PARA EL PLANEAMIENTO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL

1. Doctrina argentina y otras opiniones.

La doctrina militar conjunta argentina (obligatoria solamente dentro del ámbito de las FFAA) proporciona precisiones en lo referente a las bases políticas (Objetivos nacionales, objetivos políticos y políticas) a partir de las cuales se formula la estrategia nacional.

Existen también opiniones que postulan la conveniencia de considerar fines nacionales, intereses nacionales, intereses vitales y proyecto nacional.

Pareciera en consecuencia conveniente, para aclarar el problema, tratar de encontrar elementos objetivos que sirvan como punto de partida para la formulación de la estrategia nacional.

2. Una solución.

El primero de los elementos a considerar para la solución del problema anteriormente definido, puede estar dado por la determinación de un escenario exploratorio, constituido por la evolución previsible y a grandes rasgos de la situación mundial, regional e interna. A partir de ese escenario exploratorio, habrá que determinar un escenario normativo o deseado, constituido básicamente por el tipo de país deseado para el futuro.

El escenario normativo servirá como punto de partida para inferir los objetivos e intereses concretos del país en un lapso determinado, si es que no estuvieran definidos de manera taxativa por el Gobierno. En este caso, podrán servir como elementos para su deducción los mensajes enviados por el poder ejecutivo al parlamento, las plataformas electorales de los partidos políticos en el poder, la opinión de personalidades con influencia en la política nacional, los antecedentes históricos, etc.

Los objetivos políticos e intereses así deducidos, deben ser sometidos a la aprobación del máximo nivel decisor del Estado.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que estos objetivos e intereses pueden tener diversa jerarquía en cuanto a su trascendencia para el país. La estrategia deberá seleccionar consecuentemente a los más importantes, como dato orientador para sus futuros estudios. Para ello, conviene limitar la lista de objetivos a aquellos que se encuentren directamente vinculados con la preservación de intereses vitales de la nación.

La duda se plantea entonces en torno a cuáles son los intereses vitales. Sobre el particular existe una variada gama de opiniones, siendo por lo tanto necesario hallar un elemento referencial más seguro. En el caso argentino, dicho elemento puede hallarse en el texto de la ley 23.554 de Defensa Nacional que en su artículo 2 menciona como finalidades de la misma:

- La soberanía e independencia.
- La integridad territorial.
- La capacidad de autodeterminación.
- La vida y libertad de los habitantes y los recursos nacionales.

Estas elevadas finalidades aparecen como asimilables a los intereses vitales. La estrategia deberá entonces comenzar por establecer cuales son los objetivos políticos que estando vinculados con la preservación de estos intereses, se encuentran amenazados por eventuales acciones, presentes o futuras, originadas en la existencia de voluntades adversas por parte de otros actores estratégicos. A partir de estas definiciones iniciará sus estudios para arribar a las correspondientes decisiones estratégicas.

Más adelante analizaremos la posibilidad de que otros intereses puedan, en ciertas circunstancias, ser asimilados al concepto de “intereses vitales”.

SECCION III METODO DE RAZONAMIENTO ESTRATEGICO

1. Introducción.

El método de razonamiento estratégico que a continuación se expone, no debe ser considerado como una guía infalible para arribar a resoluciones acertadas. Simplemente, intenta presentar, en una secuencia lógica, a los aspectos que más que ser obligatorio tomar en cuenta, no conviene dejar completamente de lado cuando se analiza la toma de decisiones de trascendencia estratégica

En este sentido, el presente no pretende en modo alguno invalidar o cuestionar el empleo de otras metodologías de razonamiento que, en la medida en que sirvan como guía para que el asesor o decisor estratégicos evalúen los datos fundamentales que influyen sobre la génesis, desarrollo y desenlace de un conflicto, pueden ser también perfectamente aptas.

2. Fases del método.

- I – Determinación de escenarios y amenazas (Hipótesis generales).
- II - Misión estratégica nacional.
- III - Concepción estratégica nacional.
- IV - Resolución y concepto estratégico nacional.

3. Desarrollo del método.

I - Determinación de escenarios y amenazas (Hipótesis generales).

Esta fase equivale a lo que en otras metodologías se denomina “Inteligencia estratégica”, en razón de la importancia de los aportes que la misma realiza para su cumplimiento. Apunta a la determinación y caracterización de escenarios de conflicto.

Puede cumplimentarse en la siguiente secuencia:

a. El escenario exploratorio.

Estará conformado por la situación mundial, regional e interna apreciadas en un lapso determinado. Puede ser determinado para diferentes plazos (corto, hasta un año mediano, más allá de uno y hasta cinco años o largo, de cinco a diez años), sobre la base de considerar los elementos fundamentales de la realidad en los marcos antes mencionados. La estrategia nacional centrará normalmente sus esfuerzos en los escenarios para el mediano plazo, considerando los de corto plazo para medidas coyunturales resultantes de la supervisión estratégica y los de largo plazo como elementos orientadores para determinar pautas de tipo cualitativo para la evolución del potencial nacional.

Servirá como marco de referencia para los estudios posteriores. Para su determinación podrán utilizarse desde las técnicas y procedimientos comunmente aceptados en prospectiva hasta el simple análisis crítico de la realidad y su proyección razonable hacia el futuro.

En las circunstancias de comienzos del Siglo XXI, la construcción de un escenario exploratorio no debería omitir:

- Tendencias perceptibles en la evolución político-económica mundial (Globalización, regionalización, fragmentación)

- Desafíos a enfrentar por la comunidad internacional, incluyendo en ellos tanto a las llamadas “nuevas amenazas” como a las amenazas tradicionales.

- Situación de los sistemas de seguridad internacionales, regionales y su probable evolución.

- Intereses fundamentales de las grandes potencias o de los bloques internacionales.

b. El escenario normativo.

Estará dado por el tipo de país deseado para el lapso considerado, teniendo en cuenta los elementos analizados en la determinación del escenario exploratorio.

En las circunstancias de comienzos del Siglo XXI y a título de ejemplo, podríamos aceptar que el escenario normativo para los argentinos, es un país en el cual se preserven los siguientes intereses fundamentales:

- Libertad e independencia.
- Integridad territorial.
- Capacidad de autodeterminación, compatible con los compromisos voluntariamente asumidos por el país.
- Vida y libertad de los habitantes.
- Disponibilidad de los recursos nacionales.

Además de los anteriores, coincidentes con las finalidades de nuestra defensa nacional, podrían agregarse:

- Afianzamiento de la institucionalidad democrática.
- Ausencia de conflictos internos graves.
- Avance en el proceso de integración regional y continental.
- Preservación de la unidad nacional.
- Razonable grado de control sobre el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia organizada.
- Cantidad de población sustentable, manteniendo bajo control el ingreso de inmigrantes ilegales o no buscados por el país.
- Preservación del medio ambiente.

Estos últimos grandes intereses pueden, en determinadas circunstancias históricas, llegar a adquirir importancia comparable a la de los primeros. En este caso, la estrategia nacional deberá concederles atención prioritaria. El máximo nivel de decisión del Estado deberá ser consultado sobre el particular.

c. Objetivos e intereses propios.

1) Objetivos políticos.

Expresados por el gobierno o deducidos, teniendo en cuenta el escenario normativo.

2) Intereses vitales relacionados.

Retener en principio a los vinculados con las finalidades de la defensa nacional (Para el caso argentino, Ley 23.554, Art 2).

Determinar si en las circunstancias en que se efectúan los estudios, existen otros intereses posibles de ser considerados como vitales.

d. Otros actores y sus intereses.

1) Utilizar como marco general de referencia al escenario exploratorio.

2) Establecer cuáles son los actores estratégicos que han producido hechos, declaraciones o incidencias vinculados con los objetivos propios retenidos.

Asimismo, examinar antecedentes históricos de los que puedan surgir vinculaciones entre otros actores y el propio país.

Retener tanto a los intereses que coincidan como a los que pudieran aparecer como opuestos a los propios objetivos.

3) Intereses de los actores.

Sobre la base de lo anterior, efectuar un listado con los intereses de cada uno de los actores precedentemente mencionados.

4) Clasificación de los actores.

Teniendo en cuenta el grado de compromiso, favorable o no, evidenciado por otros actores en relación con nuestros objetivos e intereses y prescindiendo del potencial de esos actores, clasificarlos en principales y secundarios.

e. Personalidad de los actores principales.

En general, la personalidad de un actor estratégico puede evaluarse en función de sus actitudes, experiencia y conocimientos.

- Actitudes: Predisposición a reaccionar de determinada manera frente a ciertos estímulos.

Los elementos que la miden son:

Determinación: Firmeza en las decisiones y perseverancia en las acciones que las concretan.

Aversión al riesgo: Rechazo por situaciones que supongan peligros o exijan sacrificios.

Comunicatividad: Propensión a resolver diferendos mediante el diálogo y disposición para escuchar y comprender puntos de vista ajenos.

Ideología: Elemento capaz de dinamizar, en ciertas circunstancias históricas, el accionar de un país. Incluye a los sentimientos y fanatismos nacionales, étnicos y religiosos.

- Experiencia: Protagonismo del actor estratégico en problemas mundiales, hábito de participar en conflictos.

- Conocimientos: Calidad de las clases dirigentes, nivel de sus universidades, desarrollo científico y tecnológico, nivel educacional de la población, nivel intelectual de los cuadros superiores de las fuerzas armadas, etc.

1) Considerar la personalidad de cada actor en términos de alta, media o baja.

Ejemplo:

Actor	Determ.	Av.Rsgo.	Comun.	Ideol.	Exper.	Conoc.
País X	Alta	Baja	Baja	Media	Alta	Alto
País Y	Media	Media	Alta	Baja	Alta	Medio
.....						
Propio actor	Alta	Media	Alta	Baja	Media	Medio

2) Extraer conclusiones, por comparación con el propio actor.

f. Medios de los actores principales.

1) Usar la medida de su PBI.

2) Complementar con estimaciones globales sobre el potencial económico, político y militar de cada uno, tomando como base al mayor.

3) Incluir al propio actor.

g. Poder relativo de los actores principales.

Se puede usar la formula de Cline o alguna de sus adaptaciones.

$$Pp = (C + E + M) \times (S + W)$$

Pp: Poder percibido.

C: Masa critica (Territorio y población).

E: Economía.

M: Factor Militar.
 S: Concepción estratégica.
 W: Voluntad nacional.

Tener en cuenta la eventual inconveniencia de confiar en fórmulas matemáticas que contienen ingredientes subjetivos.

Por ello, este paso puede resolverse de manera conceptual, en términos de "gran superioridad", "inferioridad", "equivalencia", etc.

h. Grado de hostilidad o asociación de intereses de los actores.

1) Enfrentar cada interés y objetivo propio con los intereses de los actores principales, señalando relaciones de:

ASOCIACION/COOPERACION (A).
 INDIFERENCIA/NO AFECTA (I).
 HOSTILIDAD/COMPETENCIA (H).

Ejemplo:

Actor	Interés	Int.propio "A"		Int.propio "B"
		Obj 1	Obj 2	Obj 3
X	Expansión territorial...	H	I	I
	Incremento exportaciones...	I	I	H
	Refuerzo vínculos con	I	A	I
	Mantenimiento sistema ...	A	I	I

Y (Proceder en forma similar y así sucesivamente)

2) Examinar globalmente los intereses de los actores secundarios, deduciendo antagonismos y confluencias con los objetivos propios.

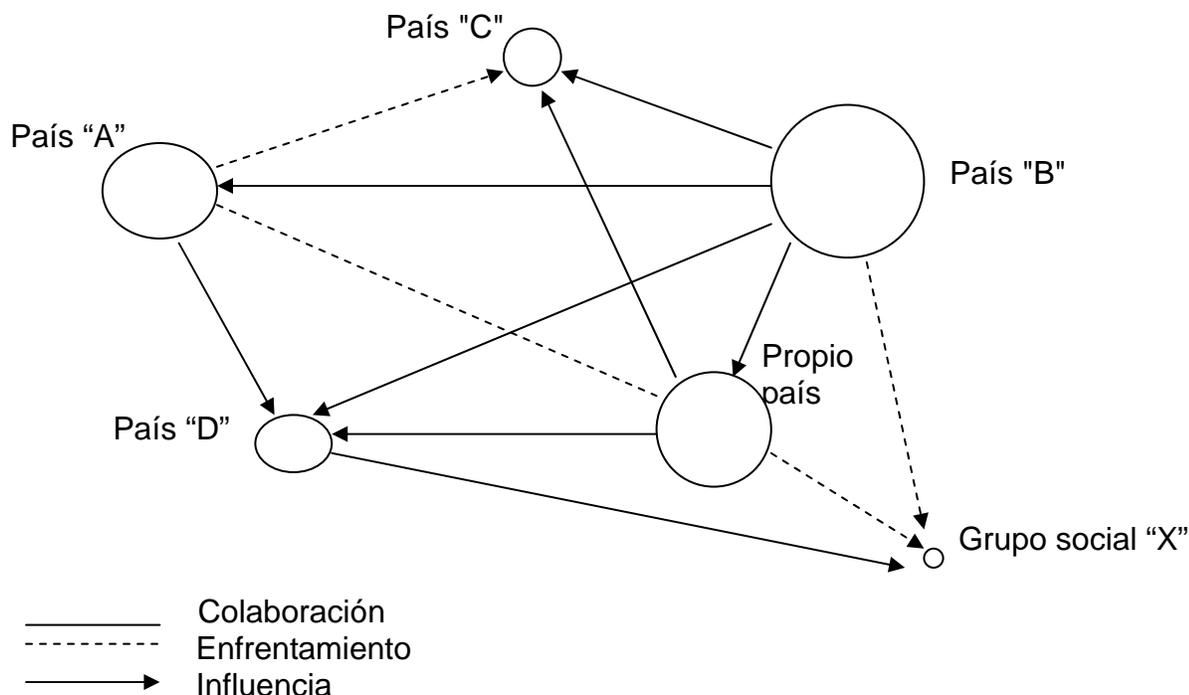
3) Clasificar actores:

a) Para cada objetivo, en oponente, neutral o aliado.

b) En general, sobre la base la prevalencia de relaciones de cooperación o de competencia, proceder por similitud con lo señalado para a).

c) Puede ser útil hacer sociogramas y comparar al general con el correspondiente a cada objetivo.

Ejemplo de sociograma:



g. Presiones y presiones dominantes.

Este paso puede ser de utilidad especial para coadyuvar a la detección de situaciones conflictuales presentes o previsibles a corto plazo.

Toma en consideración los siguientes aspectos:

En el acaecer mundial se registran incidencias (declaraciones, noticias) y hechos (acciones estratégicas), favorables o no a las propias aspiraciones.

La sumatoria, en sentido positivo o negativo, de los mencionados hechos e incidencias, permite detectar tendencias.

Las tendencias, sostenidas por el poder de un actor, configuran presiones.

Las presiones que no pueden ser reducidas ni dominadas dentro de un contexto de relaciones normales entre actores estratégicos fundamentalmente mediante la persuasión), amenazando a objetivos vinculados con intereses vitales propios, constituyen presiones dominantes.

h. Escenarios de conflicto e hipótesis generales:

Estarán dados por el conjunto de interacciones previstas entre el propio actor, teniendo en cuenta sus acciones para concretar el “escenario normativo o deseado”, con otros actores estratégicos cuyos intereses pueden, a partir de las precisiones a las cuales se hubiera arribado a partir de la definición de un “escenario exploratorio”, coincidir u oponerse a los propios objetivos o intereses. Las mencionadas interacciones pueden tener lugar en determinados espacios geográficos, foros (ONU, OEA, Unión Europea, Organizaciones económicas inter o supranacionales, etc) o mercados (del petróleo, financiero, de productos alimenticios, etc). Vale la pena acotar que existen organizaciones (preferentemente de tipo económico) capaces de comportarse tanto como “foros” o como “mercados” (Ejemplo: MERCOSUR, NAFTA).

Pueden determinarse uno o más “escenarios” (introduciendo variables en algunos de los elementos de juicio considerados para el escenario en principio apreciado como el más probable) para el corto, mediano y largo plazos

Cada “escenario” así determinado, puede incluir varias situaciones de conflicto o hipótesis generales. Para referir cada una de ellas se puede:

1) Agrupar las presiones (presentes o apreciadas como futuras) dirigidas contra cada objetivo, grupo de objetivos o interés vital propio.

2) Así, cada grupo de presiones dará lugar a una situación conflictiva o hipótesis general.

3) Las presiones pueden provenir de más de un actor y a la inversa, un actor puede generar varias presiones.

4) Enunciado de una hipótesis general:

- Presiones dominantes o circunstancias que la originan.
- Objetivos e intereses propios amenazados.
- Campos de poder nacional afectados (en prioridad).
- Evolución apreciada de la situación.
- Características más importantes del conflicto.

II - Misión estratégica nacional.

Estará dada por la conformación de una situación que implique el logro de aquellos objetivos y preservación de intereses vitales amenazados por situaciones conflictivas, a fin de realizar los objetivos nacionales (o los "fines nacionales") o la "ideología nacional", entendida como el sistema de valores atribuido a la Nación, en coincidencia con el “escenario normativo o deseado”.

Ejemplo:

"Alcanzar los objetivos políticosy vinculados con el interés nacional y el objetivo vinculado con el interés, con la finalidad de contribuir a la conformación de una entidad nacional que afiance el ejercicio integral de su soberanía territorial, pos,a capacidad de autode-terminación en los campos y y se inserte definitivamente en el sistema de vida y valores propio de

III - Concepción estratégica nacional.

a. Determinación de opciones estratégicas a aplicar en el escenario de conflicto retenido.

1) Problema planteado por las hipótesis generales.

a) Libertad de acción propia frente a cada situación conflictiva detectada para el escenario.

- Considerarla bajo el concepto de posibilidad de opción entre alternativas y elección del momento de ocurrencia.

Tener en cuenta que tanto la alternativa como el momento pueden ser impuestos por el adversario.

La libertad de acción ser normalmente mayor para objetivos políticos de expansión que para los de simple conservación.

- Se puede analizar de la siguiente manera:

Situación de conflicto	Actor	Libertad de acción propia	Conclusión (para la hipótesis)
Hip.Gen."A"	País X	Baja	Baja
	País Y	Media	
	Organiz.E	Baja	

Hip.Gen."B" (Proceder de manera similar)

- Extraer conclusiones en orden a si los conflictos detectados aparecen como susceptibles de ser "manejados", "diferidos", "eludidos", etc.

b) Nivel de conflicto apreciado.

Nivel al que puede o se está dispuesto a hacer llegar al conflicto existente en cada una de las situaciones detectadas.

Para ello se puede:

- A partir del tipo de situación creada por cada problema (inerte, deliberativa, etc.),

- Estimar el grado de virulencia presente y probable en el futuro (mínima, leve, máxima, etc.).

- Ello surgirá, en principio, del valor estimado de los objetivos e intereses en colisión, de la libertad de acción disponible en orden al conflicto y de la propia decisión sobre el particular.

c) Riesgos de crisis.

Las características de las crisis sólo permitirán la predicción de algunos de los casos posibles en escenarios que, por su condición de conflictivos, serán fluidos y polifacéticos.

Para predecir posibles riesgos de crisis se podrá:

- Analizar el contexto general del conflicto, en especial el valor asignado a los objetivos o intereses confrontados, la personalidad de los actores y el balance de poder.

- Evaluar la posibilidad de que en el escenario de conflicto bajo análisis, se produzca alguna circunstancia favorable para el desencadenamiento de una crisis (Evaluación de la situación internacional e interna, eventuales desequilibrios en el poder, especialmente militar, de los actores implicados).

- Accidente o hecho posible de producir por alguno de los bandos y capaz de producir en el otro la percepción de que enfrenta una crisis.

- Propósitos que podría perseguir el iniciador de la crisis.

- Oportunidad en la cual la crisis podría producirse.

- Ubicación geográfica de la crisis.

d) Peligrosidad y probabilidad de los conflictos.

Sobre la base de los pasos anteriores, determinar cuales son los conflictos que aparecen como más peligrosos y cuales los de materialización más probable.

Para determinarlo, puede seguirse la siguiente secuencia:

- Peligrosidad del oponente:

Surge de sus capacidades globales y personalidad. Puede ser avaluado como:

. Muy peligroso: Capacidades sensiblemente superiores a las propias, aptitud para causar determinados perjuicios muy elevada, alta determinación y baja aversión al riesgo.

. Peligroso: Existe equilibrio entre sus capacidades y las propias o bien, aún siendo inferior, está en condiciones de ocasionar perjuicios significativos. Determinación entre media y alta y baja aversión al riesgo.

. Poco peligroso: Cuando siendo inferior, no está en condiciones de provocar daños significativos, no importando en demasía su personalidad.

Se tendrá en cuenta la probable evolución de las condiciones del oponente.

- Factores contribuyentes a la peligrosidad:

. Antecedentes históricos.

. Probables alianzas del oponente y propias.

. Ayuda externa posible de ser esperada por ambos bandos.

. Convergencia con otras hipótesis generales.

. Situación geopolítica del oponente en relación con la propia.

. Probable evolución político-ideológica del oponente.

. Probable evolución de los objetivos e intereses confluentes entre ambos.

. Situaciones capaces de obligar al propio actor a aceptar una situación de guerra.

- Probabilidad de que la hipótesis general desemboque en situación de guerra.

Surge de la combinación entre la peligrosidad del oponente y la importancia de los objetivos e intereses en disputa, en el contexto de la situación general.

e) Vulnerabilidades propias.

Debilidades fundamentales de los fines propios frente a los medios ajenos.

Anticipan amenaza, daño, pérdida de libertad de acción.

Constituyen un elemento de utilidad para determinar posteriores exigencias a satisfacer por cada campo del poder nacional.

Se enuncian para cada situación conflictiva, por ejemplo:

Hipótesis general "A":

- Escasa eficiencia del aparato de gobierno.
- Sentimiento opuesto a las fuerzas armadas en gran parte de la población.
- Existencia de minorías extranjeras favorables a las aspiraciones del país X sobre el territorio NN.

2) Selección de opciones (A definir para el conjunto de hipótesis retenidas para el escenario analizado).

a) Orientación del poder.

Para cada hipótesis, conviene hacer referencia a:

- Manipulación del poder: Aplicación de los fines y medios propios en relación con los ajenos.

- Opción básica:

- . Negociación: Si se espera resolver la hipótesis sin exceder el nivel de "tensión" en el desarrollo del conflicto.

- . Compulsión: Si se espera resolver la hipótesis aceptando el riesgo de crisis, pero descartando la intención de llegar a la guerra.

- . Destrucción: Cuando la solución de la hipótesis supone la aceptación o posibilidad de un conflicto bélico.

- Procedimientos: Arbitraje, mediación, intimidación, etc.

b) Modalidad:

Referencia a modelos, modos estratégicos o tipo de estrategia a aplicar (secuencial, acumulativa, etc.)

b. Clasificación definitiva de las hipótesis.

Sobre la base de las opciones seleccionadas, ahora es posible clasificar definitivamente al conjunto de hipótesis retenidas para el escenario analizado, determinando cuáles serán tratadas con empleo preeminente (disuasivo o efectivo) del poder militar y cuáles con prioridad sobre los otros campos del poder nacional.

Para las primeras, pueden existir alternativas en función de la manifestación en tiempo de las presiones, de los adversarios a considerar y de los plazos (simultáneo o sucesivo) en que serán enfrentadas. Surgen así las variantes y subvariantes de estas hipótesis.

Para las segundas, conviene indicar el campo de poder nacional sobre el cual recae el peso principal en el planeamiento y en la acción.

c. Maniobra estratégica general para cada hipótesis.

1) Objetivo estratégico nacional para la hipótesis.

Equivale al logro del objetivo o grupo de objetivos (pueden también mencionarse "intereses vitales") amenazados por la situación conflictiva.

2) Características generales de la maniobra:

Referencia a la opción básica, formas y modos estratégicos, acción interior y exterior, sus responsables primarios y finalidades

3) Objetivos estratégicos particulares.

Será normal que el objetivo del factor con responsabilidad principal, coincida en gran medida con el objetivo anterior.

Los objetivos de los restantes campos estarán por lo general vinculados con el apoyo a proporcionar al principal.

4) Escenarios:

Se refieren a la inserción del propio actor en el sistema internacional.

Concretamente, precisar los foros, mercados y espacios geográficos en los cuales se actuará.

Ejemplos:

- Foros: ONU, OTAN, ALALC, MERCOSUR, NAFTA, etc.

- Mercados: De productos industriales, de combustibles, financiero, mercados regionales, etc.

- Espacios geográficos: Zona fronteriza entre X e Y, espacios marítimos Z, Continente W, etc.

(Notar que en estos ejemplos existen algunos escenarios, tales como organizaciones tipo MERCOSUR, CEE, NAFTA, etc, que pueden ser tanto foros como mercados, según sea el tipo de acción a realizar en ellos).

5) Tiempo:

Oportunidad, condiciones para la iniciación de acciones estratégicas.

A los efectos del compromiso de recursos, conviene señalar si el mismo se efectuará en forma inmediata o contingente..

6) Restricciones:

Reglas de juego para cada ámbito.

Sobre este particular, puede ser de utilidad mencionar el abanico de opciones estratégicas particulares utilizable o bien, de que, nivel de opciones no se debe escalar.

7) Compromiso de recursos:

Idea sobre porciento del PBI aplicado a cada campo del poder nacional a los fines del conflicto.

Si no se poseyeran elementos de juicio suficientes, puede ser de utilidad determinar prioridades de inversión.

(Repetir estos pasos para cada una de las hipótesis retenidas en el escenario considerado).

IV - Resolución y concepto estratégico nacional.

Conviene referirlos a no más de uno o dos escenarios de conflicto, ya sea determinados para distintos plazos o para un mismo plazo, introduciendo en este caso variables a los aspectos definidos en los escenarios exploratorio o normativo)

- a. Misión estratégica nacional (La establecida en II)
- b. Enunciado de cada hipótesis.
- c. Enunciado de vulnerabilidades graves.
- d. Objetivos y políticas para cada hipótesis.

Los "objetivos" son los determinados en III, c., 1) y 3).

Las "políticas están constituidas por los aspectos fundamentales establecidos en III, c., 2) y 3) a 7).

e. Prioridades y relaciones entre hipótesis, señalando el campo con responsabilidad principal en el planeamiento y en la acción.

SECCION IV

EL PLAN ESQUEMATICO Y LAS DIRECTIVAS DE ESTRATEGIA NACIONAL

1. El plan esquemático.

Contiene los elementos fundamentales de la resolución y el concepto de estrategia nacional y sirve como base para la redacción de las posteriores directivas.

Al igual que la resolución, conviene referirlo a no más de uno o dos escenarios.

Puede hacer referencia a los siguientes aspectos:

a. Misión de la estrategia nacional.

b. Concepción estratégica:

- Hipótesis retenidas.
- Opciones a utilizar para cada hipótesis.
- Idea general de maniobra para cada hipótesis, señalando:
 - . Objetivo estratégico general para la hipótesis.
 - . Objetivos estratégicos particulares.
 - . Políticas para cada hipótesis.

c. Misiones para cada campo de poder nacional.

Surgen de integrar:

- Las misiones de las cuales el campo es responsable principal.
- Las misiones en las cuales deba apoyar a otro campo.

(Si bien esto es algo que surge de manera t cita de los apartados a. y b., puede ser de utilidad agregarlo para lograr mayor precisión en el plan).

2. Directivas de estrategia nacional.

De todo lo anterior puede surgir:

- Una directiva de estrategia nacional; o bien
- Directivas para escenarios de diferentes plazos o para distintos escenarios de un mismo plazo.

- Directivas parciales para cada campo.

A su vez, unas y otras pueden estar referidas:

- A todas las hipótesis detectadas; o bien,
- A una sola hipótesis.

Para finalizar, una directiva puede aplicarse a escenarios de reciente determinación o bien, estar destinada a la actualización de un planeamiento anterior. En este caso, es obvio que su detalle será menor que el de una directiva inicial para un escenario o escenarios recién analizados.