

EL DESARROLLO DE FUERZAS BASADO EN CAPACIDADES. LA VISIÓN DE ESTADOS UNIDOS

Rodrigo Arancibia Pascal*

Si bien conceptualmente la planificación de fuerzas basada en capacidades es la visión más “pura” de cómo llevar a la práctica una estrategia, no significa que sea la única o incluso la más adecuada a nuestra realidad nacional.



En la Memoria Anual del Ministerio de Defensa de Chile, se indica que entre mayo de 2015 a mayo de 2016, la Subsecretaría de Defensa a través de su división de planes y políticas deberá: “Terminar el trabajo de diseño del proceso de planificación de la Defensa Nacional basada en capacidades, el que articulará distintos ejes de la planificación de la Defensa: empleo y desarrollo de capacidades; tiempos decisionales de corto, mediano y largo plazo; previsiones conjuntas e institucionales, etc. Complementariamente, una vez sancionado dicho diseño, se contempla una fase de conocimiento y adopción de la correspondiente

metodología por parte de los organismos sectoriales involucrados en funciones de planificación” (Gobierno de Chile, Ministerio de Defensa Nacional, 2015). Resulta interesante saber cuál es la historia de la metodología de desarrollo de fuerzas basada en capacidades y en qué consiste, en base a la experiencia desarrollada por Estados Unidos.

En este artículo, se expondrán los fundamentos básicos de

cómo se sustenta este modelo, cómo se lleva a la práctica en el Departamento de Defensa de Estados Unidos y finalmente algunas consideraciones atinentes a nuestra realidad nacional.

El entorno histórico

Pese a que el inicio de esta metodología coincide con el ataque a las Torres Gemelas del año 2001, no está relacionado con ese trágico evento. Su inicio se debió al triunfo de Estados Unidos en la Guerra Fría, junto con el resonante

* Capitán de Fragata. Oficial de Estado Mayor.

Plataforma	Rama de Servicio de EE.UU.	Mitad de vida útil	Promedio de años de servicio de 1999	Promedio de años de servicio en 2007
Tanque M1 Abrams	Ejército	15	12	20
Avión Exploración Aeromarítima P-3C	Armada	15-20	23	31
Aeronave de apoyo CE-2, EA-6B, S-3B	Armada	10-18	18	24
Bombarderos B-52, B-1, B-2	Fuerza Aérea	25-35	23	30
Aviones Tanque KC-135, KC-10	Fuerza Aérea	25-33	39	47

■ Tabla 1: Sistema de Armas sin programas de reemplazo en 1999.

éxito de la operación “Tormenta del Desierto”, que no sólo introdujo la percepción de que se estaba ad- portas de un nuevo orden mundial bajo el liderazgo indiscutido e indisputable de EE. UU., sino que también en la práctica produjo en 10 años una disminución de aproximadamente el 30% del gasto en defensa comparado con la administración del Presidente Reagan. Este “feriado” en el proceso de adquisiciones (conocido en EE. UU. como “procurement holiday” (Eaglen, 2010), se tradujo en que una serie de sistemas de armas comenzaron a acercarse peligrosamente al término de su vida útil, sin recursos para su reemplazo (Pierrot, 1999).

Otro factor determinante fue la corriente que surgió en el Departamento de Defensa en la década de los 90, denominada “Revolución en asuntos militares” (Davis, 2010); en síntesis indicaba que desarrollos tecnológicos a veces hacían posible realizar cambios cualitativos en la estrategia militar. Por ejemplo, el advenimiento del submarino nuclear, los portaaviones y las armas nucleares. Debido a las nuevas “capacidades”, estos nuevos medios involucraban cambios mayores no solo en tecnología, sino que también en la organización y doctrina. Es así que en la década de los 90, para los seguidores de esta corriente, se hacía evidente que era posible y necesario realizar cambios profundos debido a la existencia de nuevos desarrollos tecnológicos, como la incorporación de “fuegos” de precisión (en todos los niveles: Estratégico, Operacional y Táctico), tecnología furtiva y sistemas de información.

Fruto de esta corriente, en 1996 el Jefe del Estado Mayor Conjunto, General John M. Shalikashvili publica el documento “Joint Vision 2010”, el que describe cómo la Fuerza Conjunta del futuro logrará el dominio en el espectro completo de las operaciones, a través de cuatro conceptos operacionales, que dejaban entrever la necesidad de dotar a las fuerzas con nuevas capacidades:

- Maniobra dominante: La aplicación multidimensional de tecnologías de información y fuerzas en aire, tierra mar y espacio.
- Combate de precisión.
- Protección en todas las dimensiones, lo que se traduce en capacidades de control del espacio de batalla y movilidad, además de múltiples niveles de defensa para las fuerzas e instalaciones.
- Logística precisa.

Sin embargo, lo trascendente de este documento es la relevancia que se le otorgó a la tecnología y la integración de las capacidades conjuntas, siendo la base para el modelo de desarrollo de fuerzas basado en capacidades. Los nuevos conceptos operacionales se vieron plasmados en la “Quadrennial Defense Review” del año 1997, marcando el inicio de la identificación de capacidades conjuntas para el desarrollo de fuerzas.

En la “Quadrennial Defense Review” del año 2001, aparece por primera vez el concepto de planificación de fuerzas basada en capacidades, buscando imponer una visión conjunta, por sobre las visiones particulares no sólo de cada

rama de las Fuerzas Armadas, sino que de una serie de organizaciones independientes que ejecutaban estudios de diversa índole, como nuevas unidades de superficie, nuevas aeronaves, nuevos sistemas de artillería, etc.

La idea era que en base a las capacidades de nueva generación requeridas, existiera una mayor flexibilidad en su incorporación, al orientar el esfuerzo en términos funcionales, abriéndose a una mayor gama de alternativas, lo que podía traducirse en distintas plataformas, armamentos, doctrina y alianzas. Es decir, no sólo basarse en soluciones materiales, sino que también inmateriales. Es decir, la solución podía ser, por ejemplo, un avión de nueva generación, o dotar a los aviones existentes de un armamento nuevo o desarrollar un avión no tripulado con una capacidad específica, o dejar ciertos requerimientos a ser satisfechos por un país aliado, entre otras alternativas.

No fue hasta el año 2003, cuando el entonces Secretario de Defensa, Ronald Rumsfeld, ordenó efectuar un estudio para “analizar y mejorar los procesos de determinación de necesidades, crear soluciones, toma de decisiones del Departamento de Defensa, además de proveer capacidades para sostener las necesidades del combate conjunto” (Department of Defense, 2004). Este estudio, llamado “Informe Aldridge”, evaluó el sistema de planificación vigente basado en amenazas y efectúa recomendaciones de cómo implementar una planificación basada en capacidades en el Departamento de Defensa.

Lo que determinó el informe fue que el sistema vigente hasta ese momento, RGS (Requirements Generations Systems), estaba muy influenciado por las distintas ramas de las Fuerzas Armadas, demasiado enfocado en programas (equipamiento, plataformas, sistemas), en desmedro de alternativas no materiales y de consideraciones de cómo las fuerzas conjuntas combatirían en el futuro. Se determinó que el RGS era demasiado cerrado dentro de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y que al ser una planificación basada en amenazas, generaba requerimientos y desarrollaba fuerzas

basado en una amenaza y escenario específico, lo que producía muchas veces soluciones que no consideraban capacidades conjuntas. Por otra parte, el documento establece que los beneficios de la planificación de fuerzas basada en capacidades serían entre otros (Figura 1):

- Mitigación de la incertidumbre de definir futuros adversarios, enfatizando la capacidad de modelar el campo de batalla de manera de enfrentar una amplia gama de desafíos a la seguridad de Estados Unidos.
- Basar la planificación en la estrategia de seguridad desde un proceso donde los líderes de mayor jerarquía se involucren desde el inicio y no en las etapas finales del proceso.
- Dar una mayor relevancia en los efectos, más que a los sistemas de armas en apoyo a la estrategia militar, reconociendo que las capacidades contienen tanto componentes materiales como no materiales.
- Finalmente el informe busca que los Comandantes de Teatro (Combatant Commanders) tengan una mayor relevancia en la planificación de desarrollo de fuerzas, siendo el estado final deseado de este proceso, uno que sea eficiente, colaborativo, pero a la vez competitivo y que produzca una capacidad de combate

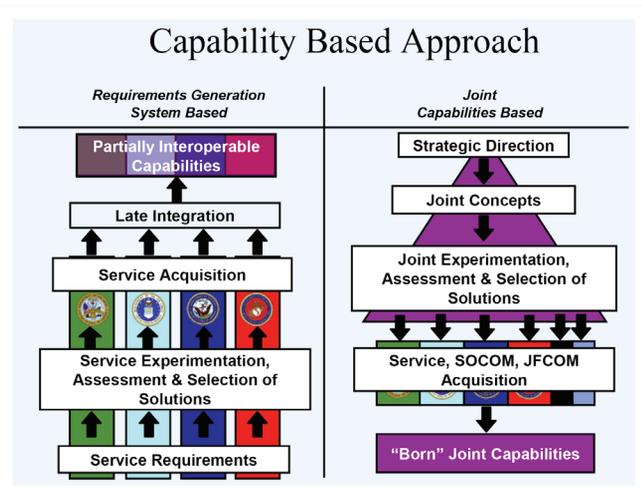


Figura 1: Diferencias de la planificación basada en amenazas y la basada en capacidades, según el Informe Aldridge

conjunta completamente integrada. (Department of Defense, 2004).

Implementación del proceso de adquisición de fuerzas basado en capacidades

En Estados Unidos, la planificación de gasto en defensa se realiza en base a una planificación de cuatro años, basada en dos documentos; la Estrategia de Seguridad Nacional y la Estrategia Militar Nacional. El proceso genérico se muestra en la Figura 2.

Para establecer este nuevo proceso, el Departamento de Defensa desarrolló y modernizó en algunos casos, cinco sistemas que generan los documentos necesarios para la planificación de fuerzas:

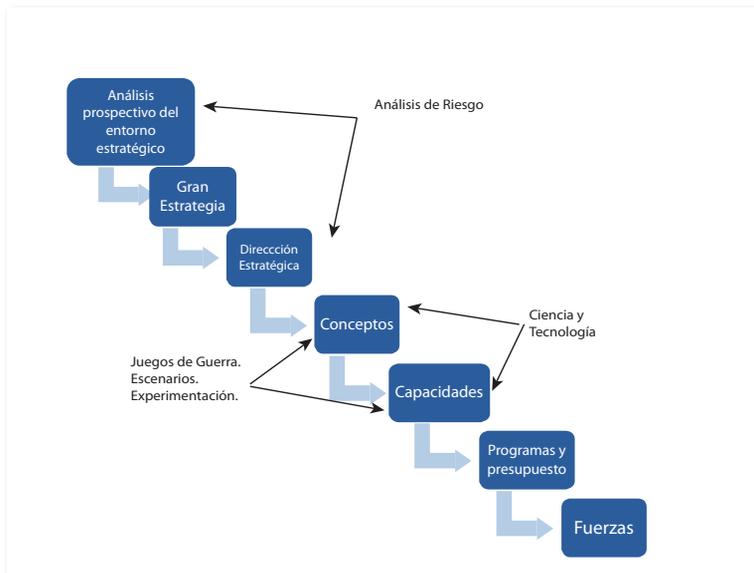
- El Sistema de Planificación Estratégica Conjunta (Joint Strategic Planning System, JSPS).
- El Sistema de Planificación, Programación, Presupuesto y Ejecución (Planning, Programming, Budgeting, and Execution System, PPBE).



■ Diagrama 1.

- El Sistema de Integración y Desarrollo de Capacidades Conjuntas (Joint Capabilities Integration and Development System, JCIDS).
- El Sistema de Adquisición en Defensa (Defense Acquisition System, DAS).
- El Sistema de Planificación y Ejecución Adaptivo (Adaptive Planning and Execution System, APEX).

La forma en que interactúan y se relacionan con la Lógica de Planificación de Fuerzas se puede apreciar en el Diagrama 1:



■ Figura 2: Lógica en la Planificación de Fuerzas de Estados Unidos.

Cada sistema genera una serie de documentos los cuales son presentados en trimestres específicos para facilitar la toma de decisiones; por ejemplo, durante los primeros cuatro meses de cada año, el Sistema de Planificación Estratégica Conjunta genera la evaluación de brechas en capacidades (Capability Gap Assessment, CGA), el cual es una evaluación del programa de defensa futuro (Future Years Defense Program (FYDP), que analiza la correspondencia entre los recursos asignados por el

Departamento de Defensa con las necesidades de los Comandantes de Teatro, conceptos conjuntos y la dirección estratégica. El proceso se inicia con la remisión por parte de éstos de la lista de prioridades integradas (IPL), que definen las capacidades necesarias para permitirles poder cumplir con sus roles, funciones y misiones.

¿Qué es una capacidad?

Una capacidad es la habilidad de alcanzar un determinado efecto bajo condiciones y estándares específicos para realizar una tarea a través de combinaciones de medios y formas (means and ways) (Sullivan, 2012). La capacidad la define el usuario (Comandante de un Teatro Conjunto, por ejemplo) y debiese contener los siguientes elementos: atributos principales con su correspondiente medida de efectividad, soporte, su efecto en el tiempo y espacio (incluyendo una escala), y los obstáculos que debe sobreponer. Las capacidades deben ser lo suficientemente genéricas de manera de no prejuzgar decisiones en favor de un determinado medio para implementarla, pero lo suficientemente específica para evaluar distintas alternativas que puedan implementar la capacidad.

■ Ejemplo 1

“Control del espacio aéreo en cercanías de costa durante operaciones de desembarco anfibio, que impida al enemigo efectuar operaciones ofensivas contra las fuerzas de desembarco y simultáneamente permita el tráfico aéreo neutral y las operaciones aéreas propias.”

■ Ejemplo 2

“Capacidad de Mando y Control expedicionaria para países aliados y organizaciones involucradas en operaciones Militares y asuntos civiles que provea una red internacional información compartida durante operaciones combinadas, conjuntas, aliadas y de coalición.”

¿Cómo se analizan las capacidades?

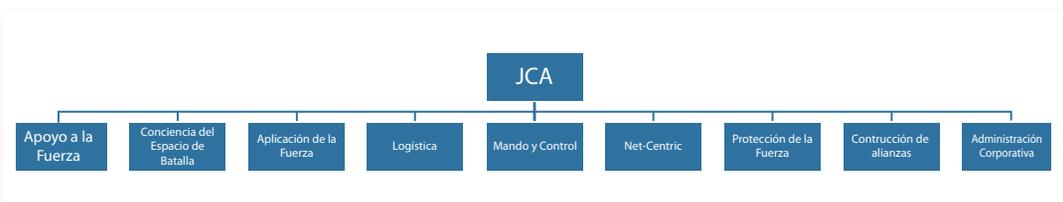
Para el Departamento de Defensa de EE. UU. debe existir una trazabilidad de las capacidades requeridas en base a los roles y misiones de la organización que la requiere y la descripción de capacidades genéricas desarrollada por el Sistema de Integración y Desarrollo de Capacidades Conjuntas (JCIDS). Estas últimas son llamadas las Áreas de Capacidades Conjuntas (JCA) y es una base de datos de capacidades jerarquizada, que permite describir la capacidad requerida en base a las funciones operacionales conjuntas y sus distintos atributos. Esta base de datos es de distintos niveles, siendo la del nivel 1 de nivel estratégico y que invariablemente una o más de estas capacidades debe estar presente (Figura 3).

Así por ejemplo, en el sistema de determinación de capacidades del Departamento de Defensa de EE. UU., la capacidad conjunta de Mando y Control tiene cinco capacidades conjuntas de Nivel 2, 23 capacidades conjuntas de nivel 3 y un total de 44 características atribuibles a las distintas capacidades de nivel 3. Todas las capacidades y atributos están definidos, de manera de facilitar los procesos de decisión y adquisición.

En base a estas capacidades y características, se generan los requerimientos de alto nivel a ser satisfechos, estableciéndose una priorización de las capacidades relevantes y los umbrales de tolerancia para cada una de las capacidades y características.

Planificación de Fuerzas basada en Capacidades de EE. UU. y la realidad nacional

Las capacidades con que cuenta cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos son tales que muchas se superponen, generando dualidad de esfuerzos, así en lo que



■ Figura 3: Áreas de Capacidades Conjuntas de Nivel 1.

se refiere al control del espacio aéreo, existen alternativas de la Fuerza Aérea, de la Infantería de Marina y de la Armada, buscando con el modelo descrito anteriormente simplificar la toma de decisiones del Comandante de Teatro al asegurar que, sin importar quien haga una determinada misión, el efecto será el mismo, (el desarrollo del F-35, con todas sus limitaciones, apunta a este objetivo). Esta situación no es válida en la realidad nacional, donde cada rama de las fuerzas armadas tiene exclusividad en el cumplimiento de sus roles asignados.

La planificación basada en capacidades nació en un período histórico en que no existía potencia alguna capaz de enfrentar a EE. UU., lo que tiende a dificultar las cantidades requeridas y en qué rama de las Fuerzas Armadas se deben implementar, especialmente si no se analiza frente a un oponente. Estados Unidos ya ha empezado a corregir esta anomalía con el surgimiento de China como un potencial adversario, que se puede ver plasmado en la nueva estrategia naval de Estados Unidos, estableciendo un mínimo de 300 unidades de combate para cumplir su misión. (U.S. Department of the Navy, 2015). Esto debido a que en su origen, el énfasis de esta metodología en Estados Unidos es el desarrollo de tecnologías que permitan satisfacer necesidades, pero no en la estructura necesaria para que las capacidades estén realmente disponibles

a los distintos Comandantes de Teatro. Por lo anterior, han surgido “capacidades” tan costosas que el presupuesto no es capaz de satisfacer los requerimientos. Este último aspecto es una de las principales debilidades de la planificación basada en capacidades; tiende a aislar el “qué” se requiere del “cuánto”.

Si bien conceptualmente la planificación de fuerzas basada en capacidades es la visión más “pura” de cómo llevar a la práctica una estrategia, no significa que sea la única o incluso la más adecuada a nuestra realidad nacional; en efecto, una brillante Estrategia de Seguridad basada en factores no prioritarios para el poder legislativo, va a estar destinada a permanecer a lo menos en un segundo plano frente a las realidades presupuestarias y prioridades legislativas, que a su vez impedirán generar una estrategia militar que permita implementar este tipo de planificación de fuerzas. Pero existen otras alternativas; debido a la estructura de nuestras Fuerzas Armadas y su virtual exclusividad de roles, aparece como más lógico el desarrollo de la planificación de fuerzas basada en áreas de misión más que en capacidades, dejando esta última aproximación para ciertas funciones específicas, como Mando y Control, conciencia situacional, algunas áreas logísticas, entre otras; de forma que permitan complementar las capacidades de cada rama y así asegurar su interoperatividad.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

1. Shalikashvili, J. M. (Julio de 1996). Joint Vision 2010. Recuperado el 10 de agosto de 2015, de Defense Technical Information Center: <http://www.dtic.mil/jv2010/jv2010.pdf>
2. Chairman of the Joint Chiefs of Staff. (5 de septiembre de 2013). Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction. CJCSI 3100.01B. Joint Strategic Planning System. Recuperado el 14 de agosto de 2015, de Defense Technical Information Center: http://www.dtic.mil/cjcs_directives/cdata/unlimit/3100_01.pdf
3. Davis, P. K. (2010). Military Transformation? Which Transformation, and What Lies Ahead? Recuperado el 10 de agosto de 2015, de RAND National Security research division: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reprints/2010/RAND_RP1413.pdf
4. Department of Defense. (2013). Joint Capability Area. Recuperado el 11 de agosto de 2015, de Office of the Deputy Chief management Officer: http://dcmo.defense.gov/products-and-services/business-enterprise-architecture/9.0/reports/bealist_jointcapabilityarea_na.htm
5. Pierrot, L. (12 de febrero de 1999). Testimony. Recuperado el 10 de agosto de 2015, de U.S. House of representatives: http://commdocs.house.gov/committees/security/has055200.000/has055200_0f.htm