Planeamiento estratégico por capacidades y su relación con el presupuesto

Capitán de navío Luis Antonio Daniel García-Milla Ugarriza
Licenciado en Ciencias Marítimas Navales por la Escuela Naval del Perú y calificado en Guerra de Superficie e Ingeniería de Armas de Superficie. Ha seguido el Programa de Comando y Estado Mayor con mención en Maestría en Estrategia Marítima y obtuvo el primer puesto en el Programa de Alto Mando Naval con mención en Maestría en Política Marítima. Es magíster en Gestión Pública por la Universidad ESAN, donde obtuvo el primer puesto. Cuenta con experiencia técnico-operativa en el área de armamento y misiles en fragatas y corbetas misileras. Ha sido comandante del BAP *Amazonas*, y segundo comandante del BAP *Santillana* y del BAP *Bolognesi*. Asimismo, se ha desempeñado como oficial de evaluación en la Inspectoría General de la Marina, edecán del presidente del Poder Judicial y Corte Suprema de la República, y jefe del Servicio Industrial de la Marina Chimbote. Actualmente es oficial secretario de la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de la Acción del Estado en el Ámbito Marítimo (Comaem).



RESUMEN
Frente al nuevo orden mundial se vienen presentando nuevas amenazas que los Estados, a través de sus Fuerzas Armadas tendrán que afrontar, lo que supone disponer de una fuerza moderna, en constante desarrollo, dotada de las capacidades militares necesarias para disuadir o neutralizar cualquier amenaza. Estas capacidades se agrupan en áreas de capacidad que, definidas en forma genérica, reúnen aquellas capacidades afines conformando una cartera de capacidades militares.
La capacidad militar resulta ser la habilidad resultante de la integración de un conjunto de factores y de procedimientos operativos para lograr un efecto militar, a fin de conseguir un objetivo en el nivel de la conducción militar establecido, en cumplimiento de los roles estratégicos.
Ahora bien, el proceso de planeamiento dará respuesta a las situaciones que se presentarán en los escenarios futuros, teniendo en consideración los aspectos de índole político-estratégico, en función de los objetivos nacionales, de ahí la relevancia de definir las capacidades militares como aquellas facultades o cualidades que deben poseer las Fuerzas Armadas, y que son necesarias para aplicar correctamente en el ámbito militar las políticas de Defensa, siempre en equilibrio con el marco presupuestal en seguridad y defensa, articulando e interoperando los esfuerzos militares en la acción conjunta de las tres instituciones armadas.

PALABRAS CLAVE
Capacidades militares, Planeamiento Estrategico, Objetivos Nacionales, Políticas de Defensa.

ABSTRACT
Face to the new world order new threats are appearing which the States, through their Armed Forces will have to confront, which supposes to count on a modern force, in constant development, equipped with the necessary military capacities to deter or to neutralize any threat. These capacities are grouped in capacity areas that, defined in a generic form, gather those compatible capacities making up a portfolio of military capacities. The military capacity turns out to be the resulting ability of the integration of a set of factors and operational procedures to obtain a military effect, in order to get an objective in the level of the established military conduction, in accordance with the strategic rolls.

Meanwhile, the planning process will give the answer to the situations that will appear in future stages, having in consideration the aspects of political-strategic nature, regarding the national goals, from there the importance of defining the military capacities like those powers or qualities that the Armed Forces must possess, and that are necessary to apply properly in the military scope of the Defense policies, always in balance with the budgetary frame in security and defense, articulating and interoperating the military efforts in the joint action of the three military institutions.

KEYWORDS
Military capacities, strategic planning, national objectives, defense policies..

• Artículo recibido el 14 de marzo de 2018, aprobado para su publicación el 20 de marzo de 2018

Es preciso partir de la premisa que todo Estado tiene intereses nacionales, y para asegurar los mismos, se establecen propósitos o metas, conocidos como objetivos nacionales, los mismos que son variables en el tiempo y están sujetos a riesgos y amenazas que son propias del contexto de cada Estado y su interacción con el entorno internacional.

En tal sentido, a efectos de cumplir con los referidos objetivos, se implementan políticas públicas que están articuladas a la Política de Defensa Nacional, cuyo fin es orientar la selección, preparación y utilización de los medios del Estado para la obtención y mantenimiento de la Seguridad Nacional, tanto en el frente externo como en el frente interno.

En ese contexto, al plantearnos la interrogante: ¿por qué planeamos por capacidades?, resulta evidente que, frente al nuevo orden mundial, se vienen presentando nuevas amenazas que los Estados, a través de sus Fuerzas Armadas tendrán que afrontar, lo que supone disponer de una fuerza moderna, en constante desarrollo, dotada de las capacidades militares necesarias para disuadir o neutralizar cualquier amenaza. Estas capacidades se agrupan en áreas de capacidad que, definidas en forma genérica, reúnen aquellas capacidades afines conformando una cartera de capacidades militares.

Asimismo, para Ramírez (2015)[1], la capacidad militar viene a ser la aptitud que posee una Fuerza Militar para realizar una operación determinada, en un escenario y tiempo específico, frente a un adversario potencial, cuyo efecto contribuye al logro de un objetivo en un nivel de la conducción militar establecido. Por lo que sigue, por capacidad militar conjunta, se puede inferir como la cualidad de una Fuerza Militar para realizar una operación determinada utilizando eficientemente los componentes militares, con la finalidad de conseguir un objetivo en el nivel de la conducción militar establecido, en cumplimiento de los roles estratégicos.

De modo que, la capacidad militar constituye *per se*, la acción combinada de múltiples factores orientados a conseguir un determinado efecto militar. La sinergia que surge de la forma en cómo se combinan y se aplican, permitirá lograr el efecto deseado. A su vez, los objetivos de la capacidad militar tendrán por objeto describir de manera específica los efectos operacionales que las Fuerzas Armadas necesitarán para alcanzar y cumplir las misiones asignadas; a su vez, los indicadores constituyen una herramienta de control que permitirá expresar cualitativa o cuantitativamente las características, comportamiento o

1. Guillermo Ramírez, Investigador del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra de Chile. Artículo Web. El Provincial. Opinión: "Capacidad Militar", de fecha 25 de junio del 2015.



fenómenos de la realidad que requerimos o pretendemos alcanzar en dicha capacidad, comparando su comportamiento en el tiempo.

En esa misma línea, el Planeamiento Estratégico por Capacidades implica un diseño y magnitud de las fuerzas que satisfaga las capacidades necesarias que permitan reducir o anular aquellas amenazas identificadas, asegurando un nivel coherente, razonable, creíble y sustentable de Defensa. En consecuencia, este proceso abarca una planificación compleja que requiere de un análisis profundo con un enfoque en los recursos disponibles, es decir, poder diseñar una fuerza que sea presupuestalmente viable.

En base a lo anterior, el Planeamiento Estratégico por Capacidades permite consolidar y mejorar el proceso en el planeamiento propiamente dicho; al igual que conseguir una mayor coordinación de esfuerzos entre los organismos responsables de forma articulada y sinérgica, impulsando el desarrollo de herramientas que coadyuven a un mejor seguimiento de los procesos que se llevan a cabo, lo que redunda en una economía de recursos; así como, en establecer una organización de la fuerzas acorde a las capacidades necesarias, comprometiendo al nivel político como parte de la Estrategia Nacional.

En ese orden de ideas, para determinar las capacidades fundamentales y el diseño de la fuerza, es necesario llevar a cabo un análisis de escenarios mediante estudios prospectivos, que determinen el análisis de los riesgos previsibles y, definir cuáles serán las amenazas a enfrentar. En consecuencia, relacionar las capacidades con dichas amenazas, conllevará a establecer una propuesta de la estructura y diseño de la fuerza que se requiere.

Villacis (2014)[2] sostiene que, la planificación prospectiva, al utilizar los escenarios para visualizar los diferentes futuros, constituye una herramienta indispensable para la determinación de las capacidades militares. Por consiguiente, se infiere que, la importancia de los escenarios radica en que así no sean precisos y/o exactos lo que sucederá en el futuro, sirven para hacer deducciones lógicas que den una coherencia creíble al conjunto de capacidades requeridas.

Para León Rabines (2016)[3], el producto de la prospectiva exploratoria, son los posibles escenarios que tienen probabilidad de materializarse y contienen amenazas o riesgos que impactan en diferentes medidas a los objetos referentes que queremos proteger.

De esta forma, este proceso de planeamiento dará respuesta a las situaciones que se presentarán en los escenarios futuros. No obstante, no deberá estar enfocado a determinar los medios necesarios para un tipo de situación, crisis o misión específica; sino que, deberá contemplar un escenario más amplio y dirigido a la obtención de las capacidades necesarias que abarquen un alto espectro de dicho escenario planteado, identificando las amenazas más relevantes, a fin de que la ejecución del planeamiento sea eficiente.



2. David Xavier Villacis Pazos. PhD en Administración en la Fundación Getulio Vargas de Río de Janeiro, Brasil. Master en Seguridad y Desarrollo en el Instituto de Altos Estudios Nacionales en Quito, Ecuador. Especialista en Pensamiento Estratégico y Prospectiva en la Universidad Externado en Bogotá, Colombia.
3. Vicealmirante en situación de retiro, Humberto León Rabines Gironda. Revisión de las Políticas de Seguridad Nacional. Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval-2016, p. 107.

Hay que agregar que, dentro de la planificación de desarrollo de fuerzas, se debe tener en consideración los aspectos de índole político-estratégico, en función de los objetivos nacionales, de ahí la relevancia de definir las capacidades estratégicas como aquellas facultades o cualidades que deben poseer las Fuerzas Armadas, y que son necesarias para aplicar correctamente en el ámbito militar las políticas de Defensa.

De manera que, en base a las nuevas amenazas y riesgos, el Estado peruano promueve sus políticas de Seguridad y Defensa Nacional, las mismas que principalmente involucran a sus Fuerzas Armadas, asignándoles roles que cumplir, desarrollando éstas sus propias capacidades que deben estar alineadas a las capacidades militares del Ministerio de Defensa, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de los objetivos en función a las políticas dadas.

Un Planeamiento por Capacidades no se hará frente a ningún posible agresor en concreto, sino seleccionando las capacidades necesarias para combatir con garantías en un espectro más amplio de operaciones, cuyos escenarios atenten contra nuestros intereses nacionales. Es evidente que, se trata de combinar factores como las nuevas tecnologías, el nuevo entorno estratégico, orden mundial, la globalización, los nuevos retos y misiones, y el ahora difícil marco presupuestal, que permita articular e interoperar los esfuerzos militares en la acción conjunta de las tres instituciones armadas, con el fin de proporcionar al planeamiento los recursos y criterios de priorización de capacidades desde una visión conjunta.

Adicionalmente, resulta deseable que todo proceso de Planeamiento para la Defensa Nacional, descanse tanto en la consecución de los objetivos de capacidades militares; así como en una ley presupuestaria que garantice los recursos para la Defensa Nacional. Actualmente nuestro país tiene dos fuentes económicas para los gastos en Defensa, la primera es la determinada por el presupuesto otorgado por la Constitución Política de 1993 en su artículo 170, y la segunda por el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional creado en diciembre de 2004, mediante Ley 28455.

Asimismo, a partir del año de 1928, las Constituciones Políticas de nuestro país contienen una definición sobre la finalidad de las Fuerzas Armadas; en ese sentido, permite a las instituciones armadas determinar su propia misión, lo que ha servido como base para el desarrollo del Planeamiento Estratégico Operativo (PEO), el cual es concurrente con el Planeamiento Estratégico Administrativo

(PEA) en materia económico presupuestal, lo que su vez, ha permitido establecer un modelo de planeamiento, programación y presupuesto para atender los aspectos propios de las demandas sociales del personal de las instituciones armadas, tales como, remuneraciones, pensiones, obligaciones sociales y aspectos logísticos.

Conviene destacar que, en un sentido algo más abstracto, es necesario precisar que la razón de ser del bien público "Defensa Nacional", es el de asegurar las condiciones de paz y seguridad que permitan que la sociedad se desarrolle libremente, sin amenazas que vulneren la continuidad del Estado,…

De otro lado, en nuestro país continúa la tendencia a considerar a la Defensa Nacional y a la Seguridad Interna como aplicación de conceptos similares; no obstante, si bien ambos conceptos son complementarios, a su vez son excluyentes; lo que ha generado que, en materia de Planificación Presupuestal del Estado, sobre todo en la ley de presupuesto, se considere en forma conjunta a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional dentro de una misma categoría presupuestal.

Palomino (2004)[4], explica que el proceso de reestructuración integral de las Fuerzas Armadas en el Perú, representa una oportunidad para que la sociedad peruana en su conjunto, a través de sus fuerzas políticas, sectores académicos e investigadores, realicen un análisis de las políticas de la Defensa Nacional, en términos económicos y presupuestales; así como, el valor agregado que éstas aportan al País, precisando que además de proporcionar el bien público "Defensa", son partícipes como agentes de la economía nacional, al igual que otros sectores por medio de sus gastos, inversiones, ahorros y empleo de recursos humanos calificados.

En adición a ello, Palomino (2004)[5] indica que dentro del proceso de modernización y reequipamiento en el que las Fuerzas Armadas están involucradas, con el fin de legitimar las adquisiciones que se realicen, éstas deberían ejecutarse incorporando sistemas de compensación directas y/o indirectas a través de los denominados offset, lo cual coadyuvaría en la aceptabilidad social, involucrando valores agregados en las adquisiciones.

Conviene destacar que, en un sentido algo más abstracto, es necesario precisar que la razón de ser del bien público "Defensa Nacional", es el de asegurar las condiciones de paz y seguridad que permitan que la sociedad se desarrolle

4. Contralmirante en situación de retiro, Fernando Palomino Milla. Master en Defensa y Seguridad Hemisférica por la Universidad del Salvador, Washington D.C. "Economía para la Defensa Nacional, una aproximación al caso peruano", pp. 26-27.
5. Ibidem, p.83.

libremente, sin amenazas que vulneren la continuidad del Estado, de manera que exista un clima de estabilidad que permita el florecimiento de las actividades económicas. Por lo tanto, Palomino (2005)[6], sostiene que el valor social de la Defensa Nacional, es decir su capacidad inherente en garantizar la paz, en otras palabras, el valor agregado que ofrece al quehacer nacional en término de Desarrollo Nacional, lamentablemente no se encuentra arraigado en nuestras sociedades y evidentemente en algunos sectores de la burocracia estatal, en especial en aquellos que tienen trascendental importancia en la toma de decisiones en materia presupuestal.

Ahora bien, la composición estructural del Presupuesto de la Defensa Nacional en el país, resulta en la práctica del consenso político que gira en torno a la asignación presupuestal anual, y que se define proporcionalmente del Presupuesto General de la Republica, donde se incluyen los gastos fijos de naturaleza rígida que son ineludibles (remuneraciones, salarios, pensiones; así como aquellos gastos de funcionamiento de carácter administrativo, que corresponden a los servicios esenciales de las dependencias militares), y aquellos gastos variables destinados para el cumplimiento del mandato constitucional.

Del análisis estructural del Presupuesto de la Defensa Nacional del Perú, se desprende que el mismo está en relación directa al grado de percepción de las amenazas que se experimentan, cuyos costos para disponer de los mecanismos de disuasión, deberán estar debidamente cuantificados, como parte de un orden lógico en materia económica; sin embargo, en la realidad no es así, las asignaciones están en razón directa al grado de prioridad de estos gastos y de la disponibilidad de recursos por parte del Tesoro Público.

Reflexiones finales

Sin llegar a conocer a ciencia cierta en detalle cómo serán los conflictos en los que nos veremos comprometidos, se identifican las capacidades necesarias para reaccionar ante ellos de forma que se mejore la adaptación de las Fuerzas Armadas. Esto supone, dar prioridad a la polivalencia sobre la especialización a maximizar los planeamientos en lugar de tratar de optimizarlos, considerando la modularidad y la interoperabilidad, explorando escenarios alternativos frente a los escenarios más probables y latentes que pudieran afectar nuestros intereses nacionales.

6. Contralmirante en situación de retiro, Fernando Palomino Milla. Master en Defensa y Seguridad Hemisférica por la Universidad del Salvador, Washington D.C. "Gastos de Defensa: una propuesta de homologación en la Región", p.80.

La finalidad de estructurar el diseño de fuerzas, radicará en adecuar, optimizar o desarrollar las capacidades militares para cumplir con los objetivos de la Defensa Nacional. Dicha estructura de fuerza deberá asegurar entonces una capacidad militar efectiva, eficiente, económicamente viable, y que satisfaga las necesidades de Defensa del país en los próximos 20, 30 y 40 años.

Las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de su misión constitucional, requieren recursos presupuestales para renovar sus plataformas de valor miliar; así como llevar a cabo los procesos de modernización y mantenimiento, y es ahí donde surge la conflictividad, creándose un dilema, debido a que los recursos presupuestales para educación, salud, transporte, saneamiento, justicia social entre otros, restan posibilidades para la Defensa Nacional.

En efecto, queda claro que el desarrollo y justica social de un país es indiscutible, cuyo peso específico es mayor que las adquisiciones militares; sin embargo, si dentro de las hipótesis de guerra y/o conflicto se determina que existen posibilidades no deseadas, estaríamos ante la amenaza de perder parte de nuestros recursos, por ende, tampoco se lograría del desarrollo deseado; entonces, es de suma preocupación comprender la relación existente entre Seguridad de la Nación y el Sistema de Defensa Nacional.

Tal vez el modelo de ley presupuestaria plurianual para la Defensa Nacional, serviría en nuestro país para temas de adquisiciones militares, entre otros, en relación al planeamiento por capacidades, la conexión entre el presupuesto y planeamiento resulta relevante, toda vez que se sintonice que "el presupuesto es el reflejo financiero del plan".

Análogamente, la programación plurianual y la dualidad de fuentes de financiamiento se producen en muchos lugares y con coyunturas políticas mundo adelante. La realidad es que siempre es complicado conseguir recursos y es igualmente cierto que los recursos son escasos por definición. Por ello, aparecen figuras presupuestarias creativas, a veces complejas que al final sirven para aunar esfuerzos y dotar a las Fuerzas Armadas de los recursos necesarios que permitan formar un modelo positivo. En opinión del suscrito, no creo que haya un modelo único ni uno mejor, sencillamente hay situaciones diferentes y en un mundo que cambia aceleradamente, las soluciones de hoy pueden no valer para mañana.

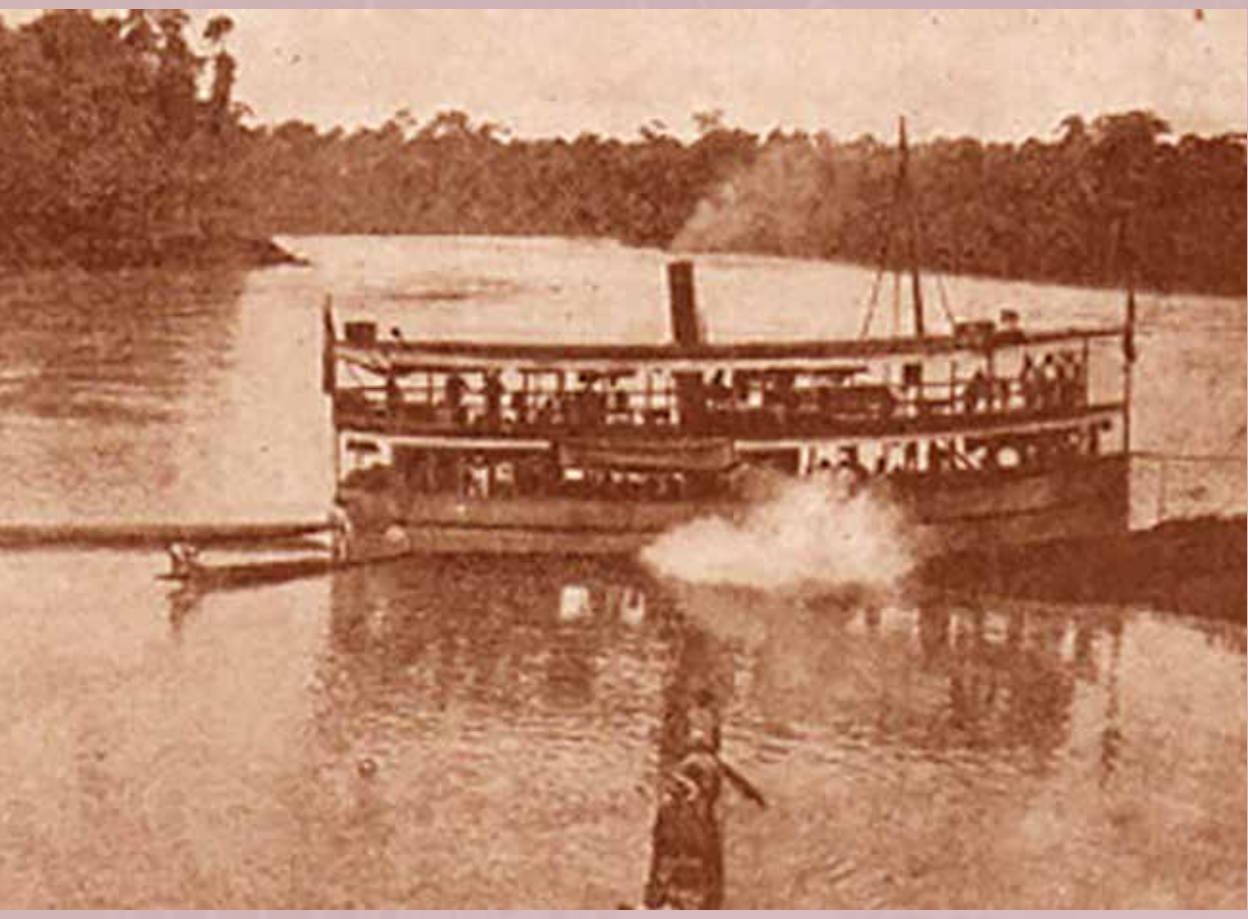
Entonces, en un sentido más profundo, la relación entre el Planeamiento Estratégico por Capacidades y el presupuesto, debe interiorizarse como una

inversión en la Seguridad y Defensa Nacional, donde la provisión y gestión presupuestaria para tal fin, constituyen componentes primordiales para garantizar la Defensa como función pública de la sociedad, bajo una conducción política responsable por parte del ejecutivo.

Finalmente, la Estrategia de Seguridad Nacional dentro de un contexto general, basándose en un enfoque multidimensional en que todos los instrumentos disponibles del Estado se organizan para ser empleados de forma articulada y sinérgica, conllevará a que se doten a los Fuerzas Armadas de las capacidades y recursos necesarios que permitan alcanzar los objetivos que aseguren la satisfacción general de las necesidades permanentes del Estado y sus componentes; por lo cual, precisaríamos que no hay seguridad sin desarrollo, ni desarrollo sin seguridad.

Bibliografía

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Curso Avanzado en Seguridad, Defensa y Estrategia (2017). *"Relaciones entre la Política de Seguridad Nacional y las estructuras y sistemas políticos. Caso Regional"*. Pdf.
- León Rabines (2016). *Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval. "Revisión de las Políticas de Seguridad Nacional"*. Edición: Febrero del 2017.
- Ley Nro. 28455 (2004). *"Ley que crea el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional"*, Recuperado de ww.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/08/14_LeyN_28455_Ley_que_crea_el_Fondo_para_las_Fuerzas_Armadas_y_Policía_Nacional.pdf
- Libro Blanco de la Defensa Nacional (2005). *"Política de Estado para la Seguridad y Defensa Nacional"*. Recuperado de: https://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo_lll.pdf.
- Palomino, F. (2004). *"Economía de la Defensa Nacional, una aproximación al caso peruano"*. Serie: Democracia Nro. 10. Comisión Andina de juristas y Ministerio de Defensa. Primera edición, Lima, Perú.
- Palomino, F. (2005). *"Gastos de Defensa: Una propuesta de homologación en la Región"*. Tesis para optar al Título de Master en Defensa y Seguridad Hemisférica en el Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C, EEUU. Recuperado de http://www.resdal.org/producciones-miembros/palomino-milla-tesis.pdf.
- Ramírez, G. (2015). *"Opinión: Capacidad Militar"*. Artículo Web. El Provincial, de fecha 25 de junio del 2015. Recuperado de http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:cjPU-o0_MgYJ:elprovincial.cl/2015/06/25/opinion-capacidad-militar/+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe
- Villacis, D. (2014). *"La Planificación Estratégica como una Herramienta de Apoyo para determinar Capacidades Militares"*. Revista Política y Estratégica Nro. 124-2014. Recuperado de file:///C:/Users/Intel/Downloads/Dialnet-LaPlanificacionEstrategicaComoUnaHerramientaDeApoy-5030739.pdf



Lancha *Cahuapanas* en el río Amazonas, alrededor de 1900.