Planeamiento de Fuerzas: estructura y magnitud

Contralmirante
Humberto León Rabines Gironda

Las metodologías planteadas por el CAEM para la formulación del planeamiento estratégico -en particular, el administrativo- parecen ser demasiado académicas para llevarse a cabo en un mundo real como el que tienen que afrontar nuestras fuerzas armadas. En este artículo el autor aborda una parte del proceso y propone una metodología para diseñar las fuerzas y medios. El tema ha sido desarrollado pensando en fuerzas navales, pero su aplicación es igual para fuerzas terrestres y aéreas.

El planeamiento de fuerzas demanda concebir cuál será su estructura y magnitud en un determinado futuro, las formas y oportunidad de implementar la modernización de las fuerzas actuales, así como su reemplazo por las nuevas, y una estrategia para obtener recursos económicos del Estado.

Al margen de los intereses nacionales y su respaldo en términos de fuerza, hay en muchos países, especialmente en los del llamado primer mundo, una fuerza singular, muy influyente y poderosa, que presiona a los gobiernos y parlamentos para la renovación de las flotas: la de las empresas que desarrollan tecnología y fabrican material de guerra. Las leyes que autorizan inversiones en la renovación e implementación de las armadas son, con más o menos recortes, promulgadas en estos países. Otros países, muy pocos, han logrado identificar los intereses nacionales en aceptable correspondencia con los de sus armadas. Si bien no son ricos, han desarrollado una industria nacional que les permite modernizar sus flotas o buques de segunda mano, obtenidos de las potencias de primer orden, en sus propios astilleros y en parte con su tecnología.

Hay otros, sin embargo, que se debaten en un problema de supervivencia, tratando infructuosamente de convencer a los líderes políticos de la razón de su existencia.

La estrategia de seguridad nacional, y la inversión que el Estado está dispuesto a dedicar, es un problema singular en cada país y en cada época. A pesar de lo apasionante de este tema, en este artículo no lo hemos de abordar, sino que, más bien, nos concentraremos en la metodología para diseñar cómo deben ser las fuerzas del futuro, tanto en tamaño como en sus capacidades; de cómo llegar a ellos considerando lo que tenemos ahora, y que, sobre todo, satisfagan la seguridad de la nación, razonablemente, en un mundo real en el que los bienes más escasos son el tiempo y el dinero.

El planeamiento de fuerzas, de manera similar a la estrategia y al planeamiento operacional, es un arte. Es, específicamente, la apreciación de las necesidades de seguridad del Perú como nación, el establecimiento de los requerimientos que resultan de esta apreciación y la selección, dentro de las limitaciones de recursos económicos, de las fuerzas que satisfacen estos requerimientos.

BASE DE LA METODOLOGIA

La metodología se basa en la FUERZA DE EVALUACION DE RIESGO.

¿Qué es esta fuerza? Es la que sería necesaria para alcanzar los objetivos militares asignados con una probabilidad razonable de éxito (o con un riesgo aceptable).

La magnitud y estructura de

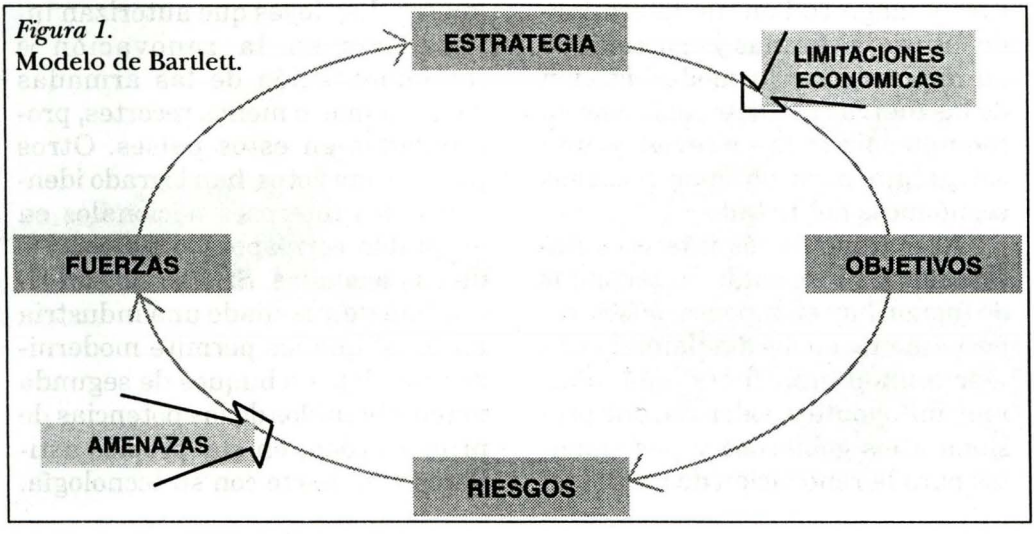


Figura 1.
Modelo de Bartlett.

esta fuerza se describe en número y capacidades de unidades y de la fuerza en su conjunto.

Esta fuerza racional (no ideal) emana de la estrategia a seguir para alcanzar los objetivos con una probabilidad aceptable frente a la oposición de una amenaza. Está claro que hay que definir los objetivos, establecer las armenzas y el tamaño de las fuerzas que soporten la ejecución de una estrategia exitosa.

OPCIONES PARA EL PLANEAMIENTO DE FUERZAS

Existen las siguientes formas de cómo conducir un proceso de planeamiento de fuerzas:

DE ARRIBA HACIA ABAJO (TOP=DOWN)

Consiste en señalar los objetivos y la estrategia general para alcanzarlos, y a partir de allí, formular los requerimientos. Este tipo de proceso es el formulado en Los Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos del CAEM. El riesgo de esta forma de planear es que una vez terminado el proceso, que generalmente puede durar dos años, la gran factura que se deriva no sea aprobada por el presidente de la República. Generalmente tiende a idealizar la seguridad y no se interactiva suficientemente con la realidad económica.

DE ABAJO HACIA ARRIBA (BOTTOM-UP)

Consiste en planear a partir de las fuerzas existentes su transformación al futuro. Esta forma es muy realista pero tiende a apartarse de los objetivos futuros. Esta forma de planear puede surgir como reacción al planeamiento de arriba hacia abajo. Un ejemplo puede ser los planes de guerra de Acción Inmediata, en el que todo el planeamiento administrativo se efectúa basándose en la recuperación de las fuerzas existentes.

FISCAL

Consiste en que dado un presupuesto, establecer prioridades y distribuir. El peligro es que no refleja los requerimientos del entorno de seguridad que requiere el país. Esta forma puede conducir a un deterioro progresivo o a una paralización de la renovación. El motivo es que los recursos para la defensa tienen que competir con programas de desarrollo. No suele visualizar que, por un lado, la seguridad y el desarrollo pertenecen a dos planos diferentes y complementarios, y, de otro lado, que los programas de desarrollo tienen grupos de interés y además una gran sensibilidad entre los votantes de las autoridades políticas.

TEATRO (S)

Consiste en diseñar fuerzas para minimizar el riesgo en uno o más Teatros ante las actuales amenazas. De esta manera asegura un

buen grado de balance y flexibilidad. En este proceso se tiende a exagerar las capacidades del adversario y se trabaja para el caso del peor escenario. Los requerimientos generados de los planeamientos operativos de mediano plazo suelen ser un ejemplo de este proceso.

AMENAZAS, ROLES Y ESCENARIOS

Es muy similar al anterior; pero más amplio, pues considera las futuras amenazas militares y no militares y otros soles de las fuerzas. El riesgo de esta forma de planeamiento es la falta de flexibilidad ante un cambio súbito de amenazas.

CAPACIDADES OPERATIVAS

Consiste en apreciar las capacidades actuales de las fuerzas y optimizar sus funciones creando una fuerza balanceada y flexible para cualquier misión. El riesgo es la suboptimización de algunas capacidades en detrimento de roles mayores y también el costo de esta fuerza.

METODOLOGIA PROPUESTA

Luego de la visión general de las variadas formas de conducir un proceso de planeamiento de fuerzas, y al constatar que todas tienen ventajas y defectos, a continuación se propone una metodología:

Comenzando de un estudio sobre los objetivos permanentes y que recurrentemente han sido demandados de la Marina, seguir con un estudio de las amenazas y su evolución en el largo plazo. Desarrollar un supuesto de recursos económicos y un programa de inversión. Establecer las fuerzas futuras disponibles partiendo de un análisis de las fuerzas actuales. Desarrollar los requerimientos orientados a cada amenaza, escenarios y a los roles de la Marina, con un proceso de planeamiento operativo y priorizarlos en base al estudio de amenazas; verificar las capacidades de la fuerza resultante en relación a las funciones primarias y de apoyo de la guerra naval, determinado finalmente la FUERZA DE EVALUACION DE RIESGO y conciliar finalmente los objetivos, medios y estrategias ante las amenazas y los recursos económicos.

OBJETIVOS

En los planes de guerra a lo largo de los años, las Marinas son generalmente misionadas para controlar el mar en alguna de sus formas y muchas veces para proyectar el poder a tierra. Estas misiones se pueden cumplir en diferente magnitud de eficiencia y riesgo debido, entre otras cosas, al oponente y a los recursos en tiempo y dinero que se asignen.

Son comunes en las armadas estar en condiciones de alcanzar los siguientes objetivos:

- Destruir FFNN de amenazas regionales.
- Interdicción de las líneas de comunicaciones marítimas, LLCCMM, en la región.
- Proteger las LLCCMM propias.
- Proteger AAVV asignadas.
- Proteger el flanco marítimo del Ejército.
- Destruir objetivos estratégicos del TG.

Además, los siguientes roles no militares:

- Supervivencia de la vida en el mar.
- Protección de amenazas contra las especies, el subsuelo y ambiente marino.
- Policía marítima.
- Acción cívica.
- Apoyo en la lucha contra las drogas.
- Contrasubversión y terrorismo en su ámbito.

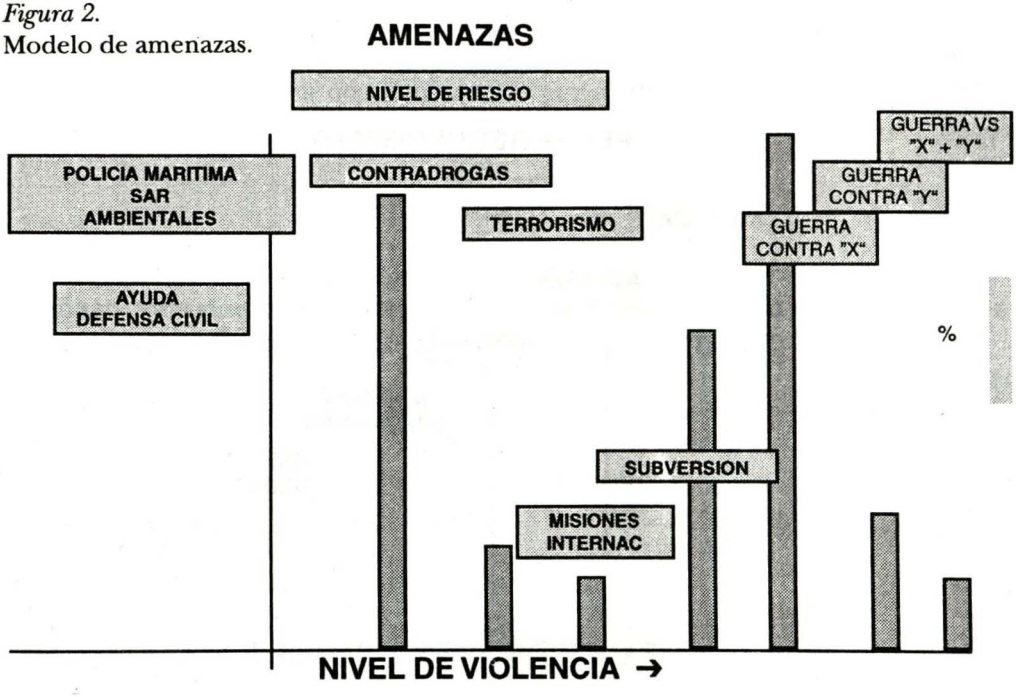
En adición también, estar en condiciones de cumplir las siguientes misiones internacionales en el ámbito de las Naciones Unidas, para elevar su posición en la arena internacional:

- Ayuda humanitaria.
- Mantenimiento de la Paz.
- Forzamiento de la Paz.

AMENAZAS

El estudio de amenazas debe considerar los cambios de poder en la región y en el mundo, las tenden-

Figura 2.
Modelo de amenazas.



cias dominantes, las incertidumbres críticas, la evolución de la interdependencia, los requerimientos internos en seguridad, tendencias culturales, religiosas y demográficas, luchas étnicas, desafíos ecológicos, y el avance de la tecnología.

La probabilidad de ocurrencia de las amenazas identificadas, el nivel de violencia y el riesgo en caso de que se fallase ante las amenazas, debe evidenciarse.

SUPUESTO ECONOMICO

Este supuesto es una de las claves para desarrollar un proceso realista.La estrategia de implementación de fuerzas se basa en un programa de asignación de recursos. Una vez definido, los cambios son múltiples. Las Fuerzas actuales deben ser consideradas en cuanto a la posibilidad de modernización (media vida).Las nuevas fuerzas pueden ser adquiridas como plataformas nuevas, o de segunda mano para ser modernizadas o bien siguiendo otras estrategias de implementación.

FUERZAS ACTUALES, DISPONIBLES EN EL MEDIANO PLAZO

Estas fuerzas comprenden: (1) las fuerzas existentes menos el programa de baja del servicio. (2) las fuerzas programadas que llegarán a estar operacionales dentro de cinco años. Es conveniente anexar una

Figura 3.
Conciliación de requerimientos.

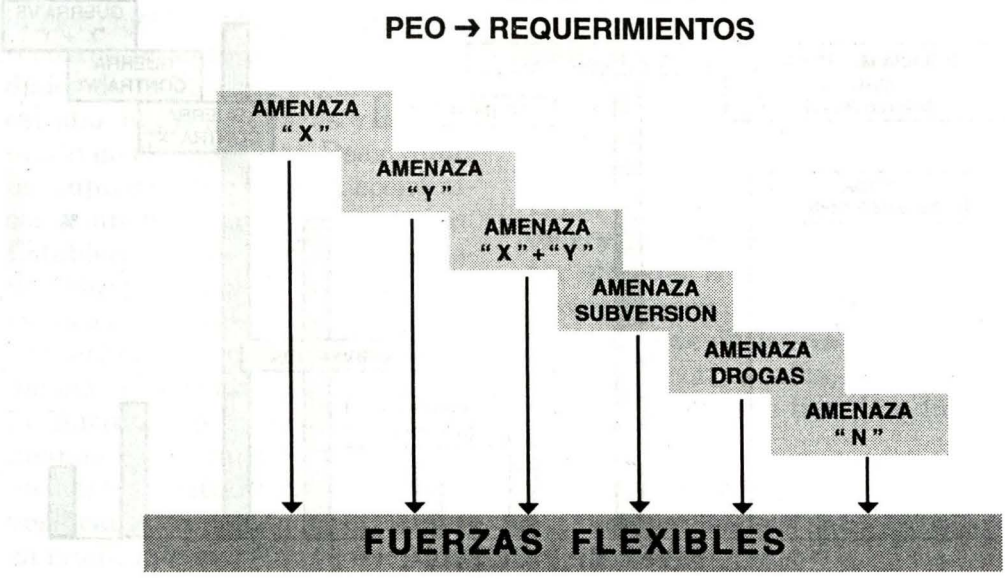


tabla año a año de las fuerzas disponibles.

FUERZA DE EVALUACION DE RIESGO

Esta fuerza se deriva desarrollando fuerzas activas y movilizables contra la amenaza. Las estructuras de fuerzas deseables emanan del planeamiento estratégico operativo (PEO) realizado. El producto final de este análisis es la Fuerza de Evaluación de Riesgo. Se recomienda anexar una tabla con las fuerzas.

Es conveniente seguir los siguientes pasos:

REQUERIMIENTOS DE CADA PEO

Para cada amenaza y su escenario desarrollar un PEO teniendo en cuenta los objetivos definidos en el primer estudio, determinando las fuerzas que sustenten la estrategia más adecuada. Más adelante, al establecerse los límites económicos, durante la conciliación se tendrá que regresar a este PEO para ajustarlo. Los requerimientos provenientes de las amenazas y roles deben ser comparados, fusionados resolviendo conflictos, empleando la priorización determinada en el estudio de amenazas, de manera de obtener una fuerza flexible.

Un ejemplo general, sin desarrollar su contenido, podría referirse a:

FUERZA NAVAL FLEXIBLE

GRUPO DE SUPERFICIE (con aviación orgánica o con aviación basada en tierra)

GRUPO SUBMARINO

GRUPO EXPLORACION AEREA

GRUPO DE SUPERFICIE DE DEFENSA DEL LITORAL

GRUPO DE GUERRA ESPECIAL

GRUPO DEFENSA DE COSTA

No se incluye el Grupo Anfibio, por ejemplo.

VERIFICACION DE CORs

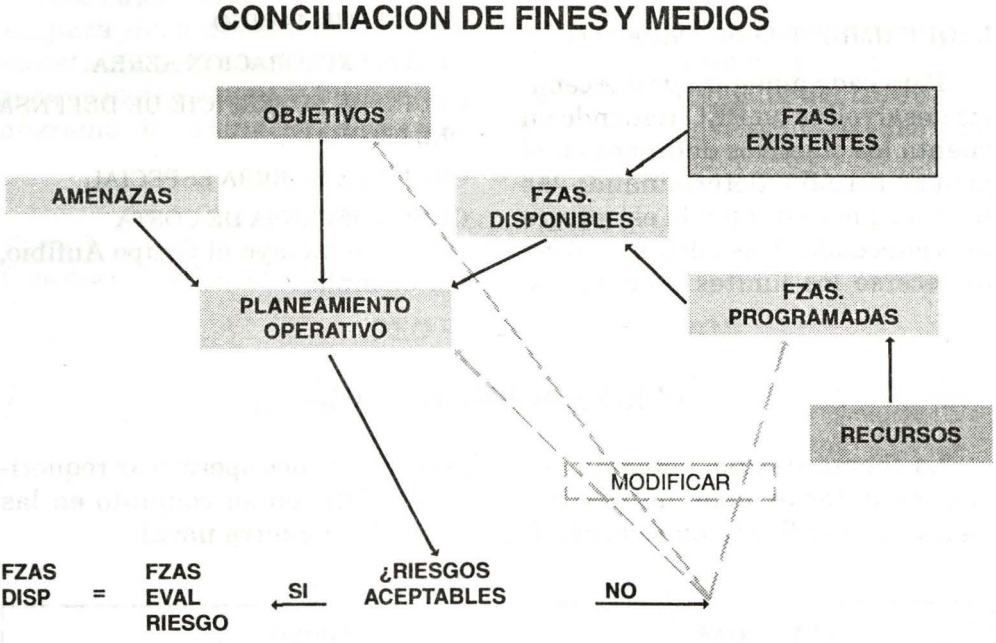
La fuerza flexible obtenida en el paso anterior debe necesariamente ser verificada en relación a las capacidades operativas requeridas (CORs) en su conjunto en las áreas de la guerra naval.

PRIMARIAS	APOYO
1. GUERRA DE SUPERFICIE	1. GUERRA ESPECIAL
2. GUERRA ANTIAÉREA	2. VIGILANCIA OCEÁNICA
3. GUERRA ANTISUBMARINA	3. INTELIGENCIA
4. GUERRA CONTRA COSTA (STRIKE)	4. C3
5. GUERRA ANFIBIA	5. GUERRA ELECTRÓNICA
6. GUERRA DE MINAS	6. LOGÍSTICA

CONCILIACION

Cuando existe coherencia entre los fines y medios a través de la estrategia del teatro con un riesgo razonable, las fuerzas programadas constituirán la guía para el desarrollo del planeamiento estratégico administrativo, PEA. Si hay incoherencia y la fuerza debe incrementarse, o si los recursos de dinero y tiempo no lo permiten, la estrategia debe ser revisada. En este caso hay que revisar todo el planeamiento y reformular el PEO. Si no hay ninguna estrategia que permita alcanzar los objetivos, esta situación debe ser comunicada al P-CCFFAA y al Comandante General del Instituto, para cambiar objetivos o incrementar los recursos.

Figura 4.
Proceso interactivo.



FUERZAS PROGRAMADAS

Las fuerzas programadas se determinan considerando las limitaciones fiscales y de recursos existentes y la fuerza de evaluación de riesgo. Las fuerzas disponibles en el mediano plazo son pues, aquel nivel de fuerza que puede sustentarse con los recursos económicos

percibidos. Se recomienda anexar una tabla con las fuerzas de las fuerzas programadas.

RIESGOS

Finalmente se analizan los riesgos asociados con la estrategia prevista en el teatro. Es la evaluación del impacto en la estrategia de la diferencia medida entre la fuerza de evaluación de riesgo y las fuerzas disponibles. Esta evaluación se puede apoyar en juegos de guerra y en el PCR.

Se establece una escala de riesgo, partiendo desde las fuerzas actuales, que acusarán posiblemente un alto riesgo, a fin de proporcionar un punto fijo de referencia y se continúa con las fuerzas disponibles en el mediano plazo, para permitir evidenciar cuánto más, en fuerzas, es suficiente.

CONTINUACION DEL PEA

El proceso seguido con la metodología propuesta termina con la aprobación del Comandante General de Marina. El documento relativo a las Fuerzas Programadas es la base de la continuación del Planeamiento Estratégico Administrativo (PEA). Aprobadas estas fuerzas, debe continuarse el proceso tanto definiendo en detalle las especificaciones de las unidades y equipamiento que se modernizarán y adquirirán en los plazos inmediatos, como su incorporación a nivel programas y presupuestos. Este proceso es de carácter interactivo, debe revisarse periódicamente, corregirse con base a lo ejecutado y a los cambios en objetivos, amenazas, recursos, tecnología, etc.

NOTA SOBRE EL AUTOR

El contralmirante Humberto León Rabines Gironda es profesor de Estrategia Marítima en la Escuela Superior de Guerra Naval desde 1993. Ha dictado conferencias en el CAEM desde 1992. También integra el equipo de profesores del Curso de Administración de Recursos para la Defensa que se dicta en la Academia de Guerra Aérea, en la Escuela Superior de Guerra Naval y en el CAEM. Es graduado del Naval Command College, Naval War College, Newport R.I., U.S.A.; Comando y Estado Mayor ESUP, y de la Escuela Naval del Perú (Primer Puesto y Espada de Honor).

La experiencia profesional del contralmirante León Rabines proviene de sus Comandos de la División de Fragatas y Destructores Misileros, Grupo de Tarea 138.6, del BAP *Almirante Grau* y del BAP *Larrea*, así como de haber sido Jefe de la Sección Planeamiento del Teatro de Operaciones Marítimo; luego, Jefe de la Sección de Operaciones de la Comandancia de Operaciones Navales y Oficial de Estudios Estratégicos en el Comando Conjunto. También ha sido Director del Centro de Entrenamiento Táctico Naval, Director de Armas y Jefe de la Estación de Misiles. Su actividad naval es de Superficie, formada, en el servicio, en cruceros y destructores, así como en cursos de calificación y capacitación en Armas de Superficie y Misiles en Perú, Italia y Francia.

El contralmirante León Rabines está casado con la Sra. Rita Oneglio y tiene dos hijos, Katya y Humberto.

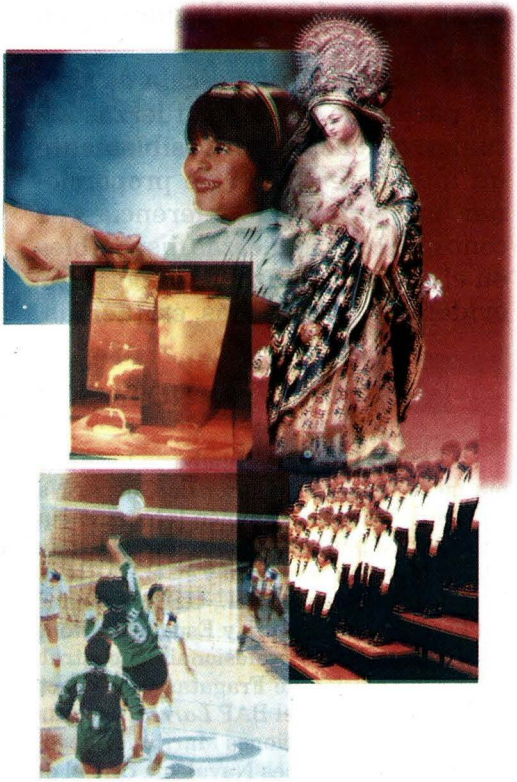
Cultura, Apoyo social, Deporte.

Opciones que el Banco de Crédito respalda desde hace más de un siglo.

Desde 1889 el Banco de Crédito cumple una trascendental labor cultural y de apoyo social.

Protegiendo nuestro patrimonio cultural.
Restaurando cientos de obras de arte de gran valor histórico, como la sagrada imagen del Señor de los Milagros, esculturas y obras arquitectónicas de todos los tiempos.

Publicando importantes obras.
Auspiciando campeonatos deportivos, actividades culturales y eventos de bien social, como la Teletón y Ponle Corazón.



Pensando en usted

BANCO DE CREDITO