



# El planeamiento basado en capacidades y efectos y su adaptación en el proceso de transformación del ejército

Coronel Ricardo A. Benavides, Ejército del Perú

**E**n el Perú, la aparición de nuevos actores no estatales que a su vez han generado nuevas amenazas, así como las tendencias en seguridad y defensa, han derivado en misionamientos adicionales a las Fuerzas Armadas. En este tipo de nuevos ambientes operacionales, es sumamente complejo definir áreas de operaciones lineales, predecir hipótesis de conflicto o formular planes de empleo específicos. En adición a ello, las naturales restricciones fiscales de un país en desarrollo, la necesidad de modernización o transformación de la fuerza para enfrentar ambientes VICA (volátil, incierto, complejo y ambiguo), la obligatoria articulación con los rígidos horizontes de planeamiento del sector público y el surgimiento de conceptos como el de capacidades militares, obligan a emplear procesos de planeamiento adaptados con la realidad nacional. Ante ello, el Ejército del Perú ha desarrollado el Plan de Transformación Institucional (PTI) al 2034, el mismo que agrupa a cuatro Líneas de Esfuerzo; «Cultura Organizacional», «Desarrollo de la Fuerza», «Gestión Institucional» y «Sensibilización». Para la Línea de Esfuerzo 2 (LE-2) «Desarrollo de la Fuerza» se ha diseñado una metodología propia denominada «De Conceptos a Capacidades», la misma que busca generar una fuerza modular, polivalente, estructurada en torno a capacidades y sustentada en una adaptación de dos marcos conceptuales; el Planeamiento Basado en Capacidades y el Enfoque de las Operaciones Basadas en Efectos. El presente artículo busca hacer una síntesis de esta adaptación para ejércitos de la región que enfrentan amenazas y procesos similares.

El Planeamiento Basado en Capacidades (PBC), empleado plenamente por la OTAN y sus países miembros, puede ser definido como el conjunto de procesos y productos que, de manera articulada y continua, traducen las prioridades estratégicas de defensa y seguridad en capacidades operacionales que se requieren para la proyección y desarrollo de la estructura de una fuerza adaptable y sostenible en el mediano y largo plazo<sup>1</sup>.

**Página anterior:** Oficiales de Infantería complementan su entrenamiento con ejercicios aplicativos en el terreno como parte del Programa Básico de Tenientes, septiembre de 2021. (Foto: Escuela de Infantería del Ejército del Perú)

## ¿Qué se entiende por capacidad?

De manera general se puede decir que capacidad es una habilidad, aptitud o calidad para un propósito particular<sup>2</sup>. El Ministerio de Defensa del Perú define a las capacidades militares como las habilidades resultantes de la integración de un conjunto de factores (denominados factores de capacidad), que permiten aplicar procedimientos operativos para lograr un efecto militar en el nivel estratégico, operacional o táctico como parte de la ejecución de operaciones y acciones militares, a fin de enfrentar amenazas, desafíos y preocupaciones en el cumplimiento de los Roles Estratégicos.

El PBC es especialmente apropiado cuando las amenazas (y los problemas públicos que generan) son de naturaleza incierta y compleja, dado que para su determinación se responden a preguntas del tipo «¿cómo va a actuar la amenaza?»; «¿con qué medios?» y «¿qué debemos hacer?»; en lugar de identificar «¿quién?», «¿cuándo?» o «¿qué equipo reemplazar?». En ese sentido el PBC, en lugar de determinar que equipos o sistemas de armas se requieren, determina primero que tareas tácticas se deben desarrollar y cuáles son las unidades que deben implementar estas tareas.

Sin embargo y en base a una apreciación holística de sus alcances, los planificadores del PTI consideraron que el PBC presenta limitaciones que afectan su implementación plena:

1. En su concepción original, el PBC cuantifica la magnitud del nivel por

**El coronel Ricardo A.**

**Benavides, Ejército del Perú,** es director de la Escuela de Infantería del Ejército.

Obtuvo maestrías en Arte y Ciencia Militar por la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA, Ciencias de la Defensa y Seguridad Interamericana por el Colegio Interamericano de Defensa y Relaciones Internacionales por la Universidad de Troy, EUA. El coronel Benavides ha completado el Programa de Pensamiento de Diseño en la Universidad de Harvard. Como oficial comando, participó en 1997 en la operación de rescate de rehenes «Chavín de Huantar», por la cual recibió la condecoración «Héroes de la Democracia» por el presidente de la República del Perú. Al egresar como oficial, recibió la «Espada de Honor» de la Promoción 98° de la Escuela Militar de Chorrillos.

alcanzar en base a métricas generadas en relación al porcentaje de completamiento de los propios Cuadros de Organización y Equipo de la fuerza, es decir, se miden consigo mismas, no en base a un parámetro externo.

2. Restringe la interacción con otros sectores del Estado, al emplear herramientas de planeamiento de capacidades (exclusivas del poder militar) en acciones en las que el problema no es enteramente militar y nuestra participación sólo es contribuyente, no rectora; tales como el apoyo al orden interno, al Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, al desarrollo sostenible y a la política exterior.
3. Genera vacíos de planeamiento, al tratar de sincronizar las capacidades militares directamente con los Roles Estratégicos, sin considerar que dentro de cada Rol Estratégico existen amenazas, preocupaciones y desafíos, que son los que directamente se relacionan con las capacidades.
4. Carece de indicadores de cumplimiento en el tiempo, lo que hace más compleja su sincronización con el planeamiento de la gestión pública, que es la que finalmente proporciona los recursos presupuestales.

## Enfoque de las operaciones basadas en efectos

Como le menciona Manuel Macía en «EBAO, Un nuevo enfoque para el planeamiento militar», el Enfoque de las Operaciones Basadas en Efectos (EOBE) es una optimización, un complemento (no una sustitución) del Planeamiento Basado en Objetivos (PBO), que es una de las maneras tradicionales de planeamiento militar, en el cual primero se determina el objetivo y luego las acciones a realizar para alcanzar dichos objetivos; enlazando directamente el objetivo con la acción. Al contrario del PBO, el EOBE enlaza las acciones no con los objetivos sino con los efectos que son los que ayudan a alcanzar un objetivo. Por lo tanto, el énfasis del EOBE es lograr los efectos, no tanto la acción.

El EOBE permite modelar ambientes operacionales combinando e integrando acciones de otros campos del poder nacional (diplomáticos, económicos, sociales y militares) dentro de un mismo marco metodológico, ya que descompone a la amenaza en sistemas y analiza los efectos deseados por aplicar (y los no deseados también) sobre cada uno de estos sistemas identificados.

Para ello, es fundamental entender a la amenaza como la integración de un conjunto de sistemas complejos (concentran un sinnúmero de elemen-



El Enfoque de las Operaciones Basadas en Efectos permite modelar ambientes operacionales combinando e integrando acciones de otros campos del poder nacional (diplomáticos, económicos, sociales y militares) dentro de un mismo marco metodológico. . .



En base a ello, los planificadores del Plan de Transformación Institucional (PTI) del Ejército, redefinieron el concepto de capacidad como sigue; «capacidad es la habilidad de una unidad militar para realizar una tarea táctica, bajo determinados parámetros o indicadores (tiempo, espacio, cantidad, frecuencia, etc.), empleando los factores de capacidad de manera integral, a fin de alcanzar el efecto militar deseado». Asimismo, estimaron necesario incorporar conceptos del Enfoque de las Operaciones Basadas en Efectos para suplir las limitaciones del PBC dentro de la implementación de la LE-2 «Desarrollo de la Fuerza».

tos interactuando permanentemente) y adaptables (capaces de influenciar y ser influenciados ante estímulos). Una particular ventaja del EOBE es que permite generar efectos no sólo sobre las amenazas, sino también sobre las fuerzas amigas y neutrales, así como en todo el espectro del conflicto.

Es necesario resaltar también que, aunque los efectos son generalmente formulados bajo el punto de vista militar; también existe la posibilidad de diseñar efectos de carácter multisectorial, los mismos que son desarrollados en coordinación con otros sectores del Estado con los que se comparte responsabilidad de actuar contra determinada amenaza y/o problema público.

## ¿Qué es un efecto?

Se puede definir al efecto como el cambio en el estado de un sistema que se produce como consecuencia de una acción<sup>3</sup>. Este cambio se da en el entendido de una modificación del sistema o subsistemas que componen una amenaza, la misma que está alineada con los objetivos de un plan y que se logra como consecuencia de la ejecución de una acción por parte de una fuerza militar. Por ende, el concepto de efectos va de la mano con el concepto de acción o tarea.

## ¿Qué es una acción dentro del EOBE?

Una acción es una determinada actividad o tarea, que se realiza para alcanzar un efecto determinado. De manera general, las acciones generan efectos factibles de ser medibles. Dado que algunas acciones son más accesibles o por el contrario más complejas de ser medibles, los efectos pueden ser directos o indirectos. Los efectos directos se derivan de una acción directa. Por ejemplo, si el efecto en un ambiente operacional convencional es «reducir» la capacidad de movimiento y maniobra de las fuerzas blindadas del ejército «X», la acción (o tarea militar) de destruir un puente logra ese efecto de manera tangible y rápida de medir, por lo que este efecto puede ser considerado directo.

Por el contrario, los efectos indirectos tienen un retraso en su materialización y, por ende, no es tan perceptiva la relación entre la acción y el efecto. Por ejemplo, si el efecto en un ambiente operacional no convencional es «aislar» a la cúpula de una organización terrorista, la acción (o tarea) de interceptar o neutralizar sus comunicaciones radiales contribuye al logro del efecto en el mediano plazo y de manera tangencial.

## ¿Qué es un sistema?

Un sistema es todo aquel elemento derivado de una amenaza y presente en el conflicto o crisis, que puede actuar organizadamente, mediante el uso de algún recurso o procedimiento y capaz de interactuar con otros elementos existentes en el conflicto. En cada uno de los niveles de jerarquía de un sistema emergen propiedades que no se pueden explicar a partir de los componentes del nivel inferior, simplemente porque proceden de su interacción, y no de la acción de cada componente en particular.

Un sistema se caracteriza por tener patrones de comportamiento, capacidad de interactuar con otros sistemas, habilidad para readaptarse y, sobre todo, sinergia, es decir,

producir un resultado final que sea mayor que la suma de sus componentes individuales. En ese sentido, para cada una de las amenazas, preocupaciones o desafíos identificadas, se debe elaborar un análisis desagregado que muestren los sistemas o componentes que lo integran, a fin de poder comprender el todo a través del estudio de sus partes.

El marco teórico presentado del PBC y del EOBE ha contribuido en la elaboración de la metodología de la LE-2 «Desarrollo de la Fuerza» dentro del Plan de Transformación Institucional (PTI), la misma que se detalla en los párrafos siguientes.

## Metodología «De Conceptos a Capacidades»

Para diseñar la fuerza al 2034, el equipo de planificadores del PTI del Ejército ha elaborado una metodología propia de seis fases denominada «De Conceptos a Capacidades» (gráfico 1), la misma que busca responder a seis preguntas en el nivel estratégico militar<sup>4</sup>.

**Fase 1:** ¿Qué problemas públicos enfrentaremos?; para lo cual se plantea un ambiente operacional futuro en base a la prospectiva de escenarios y amenazas por enfrentar.

**Fase 2:** ¿Qué responsabilidades tendremos?; en base a la determinación de los Roles Estratégicos que se tienen en la actualidad y los que se podrían asumir en el mediano plazo.

**Fase 3:** ¿Cómo operaremos?; para lo cual se ha formulado el denominado «Concepto Fundamental de Empleo».

**Fase 4:** En base a este Concepto Fundamental se determina ¿qué fuerza necesitaremos y que capacidades militares requerirá esta fuerza?

**Fase 5:** La cuantificación de los requerimientos proyectados y su contrastación con la fuerza actual permite determinar ¿qué brecha tendremos para cerrar estos requerimientos?

**Fase 6:** Finalmente y a través de propuestas, se determina ¿cómo cerraremos esta brecha?

## Fase 1: ¿Qué problemas públicos enfrentaremos?

Desarrollada en base a la prospectiva de cuatro variables; el alineamiento estratégico, las suposiciones con mayor probabilidad de ocurrencia, los principios rectores y las amenazas más relevantes.

La primera variable implicó el alineamiento con políticas de Estado como; el Acuerdo Nacional que en su novena política establece que el «Estado garantizará



(Fuente: Coronel Ricardo Benavides Febres)

**Gráfico 1: Esquema de la metodología «De Conceptos a Capacidades»**

la plena operatividad de las FFAA, orientada a la disuasión, defensa y prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz»; el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional del Centro de Planeamiento Nacional y con la Política de Seguridad y Defensa Nacional del 2017 ; la misma que bajo un enfoque multidimensional, busca fortalecer el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional, a fin de promover el desarrollo del país y garantizar la seguridad de la Nación<sup>5</sup>.

Las principales suposiciones estratégicas asumidas fueron; mayores restricciones presupuestales en el sector Defensa, el incremento de las acciones militares con otros sectores del Estado, una mayor acción del Estado ante ilícitos medioambientales y una mayor presión mediática para que las FFAA apoyen en el orden interno.

Los principios rectores u orientaciones estratégicas fueron:

1. Desarrollar capacidades alrededor de la unidad básica de maniobra del Ejército; la Gran Unidad de Combate. Estas Grandes Unidades deben ser estructuradas bajo el principio de modularidad (para proporcionar y/o absorber capacidades adaptables y

- flexibles), polivalencia (contar con elementos que pueden operar en operaciones ofensivas, defensivas, de estabilización y de apoyo a la autoridad civil) y que actúen bajo el principio de armas combinadas.
2. Redespargar la fuerza a la Amazonia, a razón de ser la región con menor presencia del Estado y en la cual se proyectan el incremento de ilícitos, particularmente los de carácter medioambiental y transnacional.
3. Priorizar la reestructuración de la fuerza «hueca»; es decir, las fuerzas que tienen mayores limitaciones de personal y equipamiento.
4. Generar capacidades para planificar y operar en cuatro entornos operacionales; conjunto (con los otros Institutos Armados); combinado (con la Policía Nacional y el Ministerio Público); multisectorial (con los otros sectores del Estado) y multinacional (con otras fuerzas terrestres de la región).

Finalmente, las amenazas proyectadas al 2034 y consideradas en esta Fase 1 fueron las tradicionales y las no tradicionales; dentro de éstas, el terrorismo, el

tráfico ilícito de drogas, el crimen organizado (particularmente el transnacional), los ciberataques, la conflictividad social, las crisis sanitarias y las derivadas de los desastres naturales, la degradación ambiental de la Amazonía, la afectación a los Activos Críticos Nacionales y la inseguridad internacional.

## Fase 2: ¿Qué responsabilidades tendremos?

Los planificadores han considerado que al 2034, el Ejército del Perú seguirá manteniendo los cinco Roles Estratégicos, que son:

- Rol Estratégico 1: Garantizar la independencia, soberanía y la integridad territorial de la República.
- Rol Estratégico 2: Participar en el mantenimiento y control del orden interno durante los estados de excepción.
- Rol Estratégico 3: Participar en las políticas públicas que contribuyan al desarrollo económico, social y sostenible del país.
- Rol Estratégico 4: Participar en la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Rol Estratégico 5: Participar en apoyo a la política exterior.

Sin embargo, es categórico que el Rol 1, «garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial», es el rol fundamental del Ejército y su prioridad.

## Fase 3: ¿Cómo operaremos?

Para lo cual se formuló un documento denominado «Concepto Fundamental de Empleo», el mismo que plantea la postura institucional para afrontar las necesidades de Seguridad y Defensa al 2034. En este documento se describen de manera conceptual, la forma como las diferentes organizaciones del Ejército, serán capaces de ser eficazmente disuasivas, de imponerse a las amenazas dentro del territorio y de cumplir los cinco Roles Estratégicos como parte de una fuerza conjunta, combinada, multisectorial y multinacional. Asimismo, este Concepto Fundamental guía el desarrollo de la fuerza al haber identificado las capacidades prioritarias que permitirán a los futuros líderes del Ejército alcanzar los Objetivos Estratégicos del PTI y contribuir a los objetivos del sector Defensa.

## Concepto Fundamental de Empleo del Ejército

Este Concepto Fundamental de Empleo (CFE) del Ejército al 2034, se resume en los siguientes aspectos (gráfico 2):

«Para el Rol 1, se ha planteado el accionar de las fuerzas blindadas, de infantería mecanizadas, de caballería blindada y de las armas antitanque actuando bajo el principio de armas combinadas, apoyadas por medios IVR provistos desde RPA's, con un sistema de comando y control optimizado, operaciones especiales de acción directa e indirecta, adecuada respuesta en el ciberespacio tanto en exploración, defensa y ataque y actuando en áreas de operaciones no lineales, altamente descentralizadas y empleando la filosofía del mando tipo misión. En el Rol 2, mantener las tareas operacionales actuales incrementando la interdicción contra ilícitos medioambientales en la franja fronteriza y la protección a determinados Activos Críticos Nacionales. En el Rol 3, fortalecer la capacidad de primera respuesta con las Compañías de Intervención Rápida contra Desastres a nivel Gran Unidad, así como la respuesta complementaria con la Brigada Multipropósito y las unidades de Ingeniería, explotando el despliegue territorial del Ejército y su capacidad de reacción inmediata ante un desastre. En el Rol 4, en paralelo a las acciones multisectoriales en apoyo a otros sectores del Estado, se busca incrementar la participación en el desarrollo e integración fronteriza en la Amazonia a través de las Brigadas de Protección de la Amazonía y del Agrupamiento de Desarrollo e Integración Fronteriza. Finalmente, en el Rol 5, con una Brigada Infantería Mecanizada, estar en condiciones de integrar operaciones multinacionales de estabilización y operaciones de mantenimiento e imposición de la paz».

## Fase 4: ¿Qué fuerza necesitaremos y que capacidades militares requerirá esta fuerza?

En base a lo determinado en el CFE, los planificadores determinaron la fuerza requerida para ejecutarlo, indicando las capacidades militares que debe



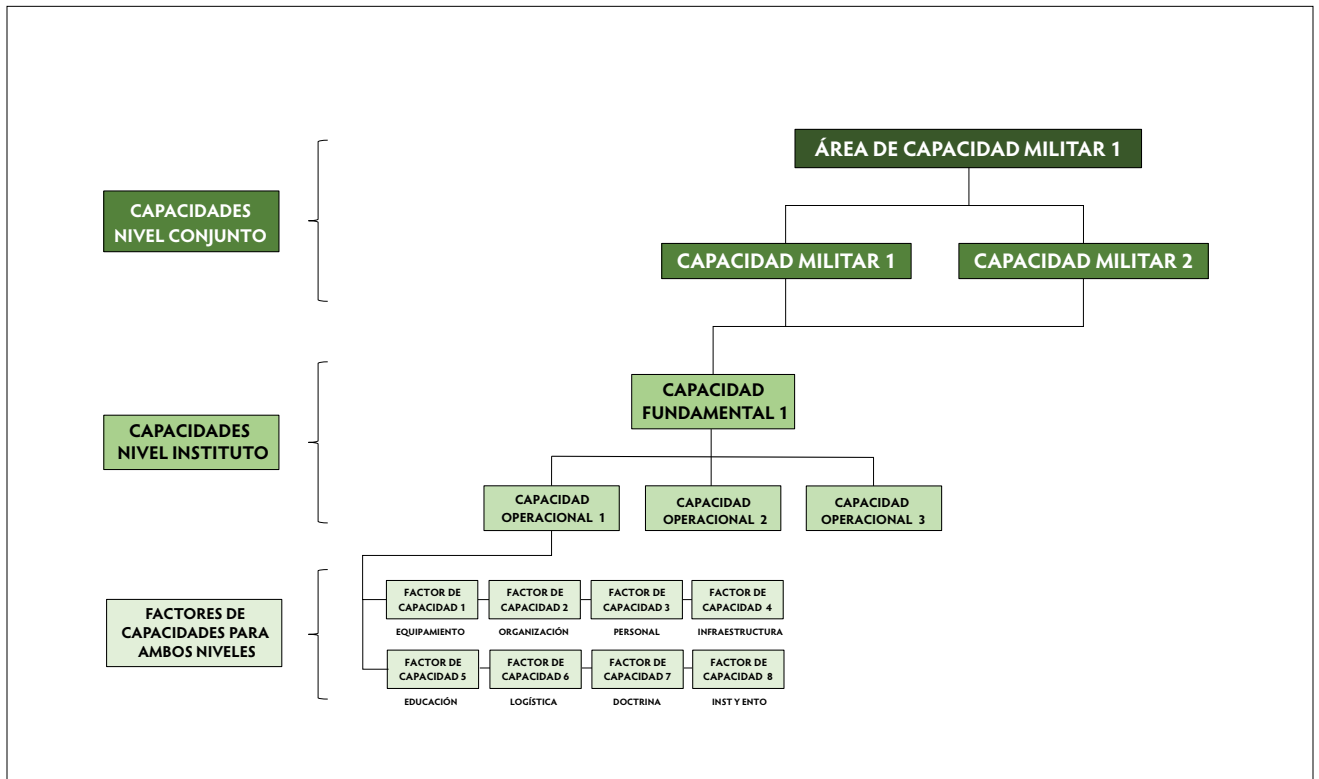
(Fuente: DIPLANE)

**Gráfico 2: Esquemas del CFE para cada uno de los Roles Estratégicos del Ejército**

desarrollar esta fuerza, empleando para ello el diseño de la Estructura y Magnitud de la Fuerza.

Para diseñar la Estructura y Magnitud de la Fuerza, es necesario que primero se haya elaborado la matriz de arquitectura de capacidades. Esta matriz consiste en la identificación y descripción de las habilidades necesarias para realizar las operaciones y acciones militares misionadas. Esta arquitectura

debe identificar las capacidades militares, a nivel conjunto y las capacidades fundamentales y operacionales, propias de cada Institución Armada. De ser necesario, cada una de estos tipos de capacidades pueden desagregarse en sub-capacidades. Esta arquitectura debe describir también la relación y dependencia que existe entre estas capacidades, tal y como se muestra en el gráfico 3.



(Fuente: Coronel Ricardo Benavides Febres)

### Gráfico 3: Esquema de la arquitectura de capacidades

Como paso siguiente, los planificadores procedieron a hacer un análisis de las amenazas, desafíos y preocupaciones existentes en cada uno de los Roles Estratégicos y que pueden ser afectados a través del empleo de las capacidades militares. Para ello, se identifican las amenazas, se las prioriza en base a su relevancia, impacto y probabilidad de ocurrencia, para luego desagregarlas en los sistemas y sub sistemas que la integran. En base a cada uno de estos sistemas, se deben determinar los efectos para afectar dichos sistemas y qué capacidades van a permitir lograr esos efectos, para que, en base a estas capacidades, se determinen los enunciados de capacidad, los que a su vez deben guiar en la determinación de la fuerza necesaria para implementar dichos enunciados. Toda una cadena lógica que se amplía en los siguientes párrafos.

#### ¿Qué es un enunciado de capacidad?

Tomando como referencia la «Guía Metodológica del Planeamiento por Capacidades» del Ministerio de Defensa de Colombia, los enunciados de capacidad indican las tareas militares que debe desarrollar la fuerza

para alcanzar las capacidades establecidas, teniendo en consideración determinados parámetros de medición de cumplimiento de estas tareas. Es decir, los enunciados permiten establecer cuánta capacidad se requiere, lo cual resulta fundamental para establecer a su vez cuánta fuerza se requiere.

Un enunciado de capacidad se bosqueja así «Se requiere (verbo en infinitivo) + (la descripción de la tarea a realizar)».

En la descripción de la tarea por realizar, se deben incluir elementos básicos como; la tarea principal (qué), el ambiente operacional (dónde), los parámetros o condiciones por alcanzar y la razón del problema por resolver (por qué).

Ejemplo: Se requiere ejecutar acciones militares de acción psicológica (qué) hasta en dos (02) centros poblados menores de manera simultánea, dentro de un área de operaciones en Estado de Emergencia (dónde) durante periodos de hasta cinco (05) días de operaciones (bajo que parámetros) para contribuir en el fortalecimiento de la adhesión de la población (por qué).



Como se puede apreciar, los parámetros de medición que determinan cuanta capacidad se requieren son; hasta en dos (02) centros poblados menores, de manera simultánea, en áreas bajo Estado de Emergencia y por períodos de hasta cinco (05) días de operaciones; los mismos que van a permitir determinar a su vez, la cantidad de fuerza que se requiere para ejecutar este enunciado.

Luego de haber generado los enunciados de capacidad, se establece la Estructura de la Fuerza correspondiente para cada uno de ellos. La Estructura de la Fuerza es el conjunto de unidades militares, organizadas jerárquicamente, que incluyen los ocho factores de capacidad, los mismos que permiten la realización de las tareas militares contenidas en los enunciados de capacidad y deben estar formalizados en los Cuadros de Organización y Equipo. Este paso concluye con el enlistamiento de los medios materiales y de personal que son necesarios preparar, entrenar y equipar de manera tal que permitan alcanzar los enunciados de capacidades determinados.

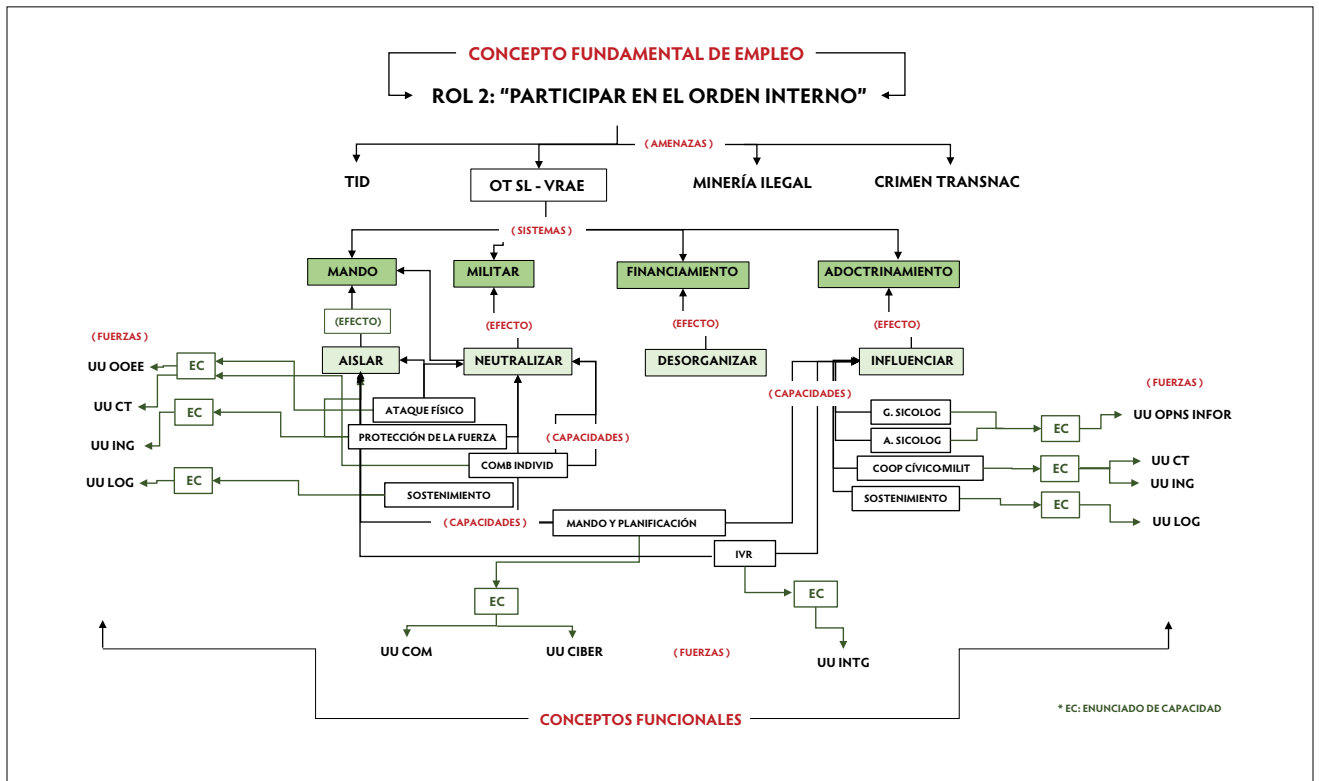
Para materializar todo lo expresado en los párrafos precedentes, se debe elaborar una «Matriz de Correlación de Conceptos Funcionales», que desarrolla la siguiente lógica:

- Paso 1: Se determina que Rol Estratégico que se va a analizar (bajo la postura operacional considerada en el Concepto Fundamental de Empleo).
- Paso 2: Se determinan las amenazas, preocupaciones y desafíos al punto de vista seguridad y defensa existentes dentro de este Rol Estratégico.
- Paso 3: Se analiza y disgrega cada amenaza, preocupación o desafío en base a los sistemas, subsistemas o partes que la componen y que juntos, permiten la existencia de la amenaza.
- Paso 4: Se determinan los efectos al punto de vista militar que se buscan alcanzar para actuar contra cada uno de los sistemas identificados.
- Paso 5: Se establecen cuáles son las capacidades militares, fundamentales u operacionales que tienen competencia para implementar los efectos determinados.
- Paso 6: Se determinan los enunciados de capacidad que van a permitir lograr las capacidades determinadas en el paso anterior.
- Paso 7: Se identifican que tipo de fuerzas militares (unidades, sub unidades, fuerzas de

tarea, etc.) pueden implementar los enunciados de capacidad establecidos. La secuencia del paso 2 al paso 7 permite la formulación de los «Conceptos Funcionales de Empleo», derivados del CFE. Estos pasos han sido esquematizados en la «Matriz de Correlación de Conceptos Funcionales» (gráfico 4).

Por ejemplo, si se determina que dentro del Rol Estratégico 2 «Participar en el Orden Interno», una de las principales amenazas es la Organización Terrorista Sendero Luminoso – VRAE, entonces a esta organización terrorista se la debe desagregar en los sistemas que le permiten su existencia; como el sistema de mando, el sistema de adoctrinamiento, el sistema de financiamiento, el sistema militar, entre otros. La siguiente actividad sería analizar qué efectos se quieren alcanzar sobre cada uno de estos sistemas. Para el sistema de mando, el efecto por alcanzar podría ser «aislar», para el sistema de financiamiento «desorganizar», para el sistema de adoctrinamiento «influnciar» y para el sistema militar «neutralizar», por citar ejemplos simulados. Para alcanzar cada uno de estos efectos se deben implementar capacidades operacionales requeridas tales como; ataque físico, protección de la fuerza, guerra y acción psicológica, cooperación cívico militar, mando y planificación, IVR, entre otras. Cabe señalar que, por ejemplo, para lograr el efecto «desorganizar» el sistema de financiamiento de la amenaza, las capacidades necesarias para ejecutarlo como podrían ser el monitoreo de redes del lavado de activos, la investigación criminal, o la judicialización de colaboradores o financiadores del terrorismo, son competencia de la Policía Nacional y de otros sectores del Estado, y en las que las capacidades operacionales del Ejército sólo contribuyen de manera tangencial al logro de este efecto específico. Es decir, sería un efecto multisectorial.

Como paso siguiente, se deben formular los enunciados de capacidad que van a permitir implementar estas capacidades requeridas, como por ejemplo; para implementar la capacidad de cooperación cívico militar (generada del efecto de «influnciar» sobre el sistema de adoctrinamiento de la OT-SL) se requiere «ejercer control territorial hasta en tres (03) centros poblados menores, de manera consecutiva, dentro de un área de operaciones en Estado de Emergencia,



(Fuente: Coronel Ricardo Benavides Febres)

**Gráfico 4: Esquema de la «Matriz de Correlación de Conceptos Funcionales»**

durante períodos de hasta diez (10) días de operaciones para contribuir en el fortalecimiento de la adhesión de la población».

Finalmente, se determinan las unidades de la fuerza operativa requeridas que van a permitir implementar cada una de estos enunciados de capacidad, tales como unidades de operaciones especiales, contraterroristas, de operaciones de información, de ingeniería, de inteligencia y unidades logísticas, entre otras. La determinación de la magnitud, tipo y características de las unidades que son necesarias para ejecutar los enunciados de capacidad requeridos, va a permitir plantear la propuesta de la Estructura y Magnitud de la Fuerza requerida, es decir, la fuerza proyectada que se espera alcanzar.

### Fase 5: ¿Qué brecha tendremos para cerrar estos requerimientos?

Una vez diseñada la fuerza requerida o proyectada, se cuantifica la fuerza actual, a fin de poder, en base a una comparación objetiva, determinar la métrica entre lo

requerido con lo disponible, lo cual va arrojar un resultado que puede ser positivo (superávit) o negativo (brecha).

Esta estimación se hace para cada uno de los factores de capacidad y tomando como unidad de medida la Gran Unidad de Combate, en el entendido que esta organización reúne las seis capacidades fundamentales, en base a los diferentes sistemas de armas o recursos militares que la integran o le son asignadas. En el cuadro adjunto, se muestra un ejemplo simulado de la determinación de brechas del factor de capacidad «Personal».

### Fase 6: ¿Cómo cerraremos esta brecha?

El objetivo de esta fase es la implementación de las capacidades en las que existe brecha. En el caso del PTI, dada la magnitud de la brecha resultante y su elevado costo económico, los planificadores determinaron una priorización y un faseamiento en dicha implementación en base al análisis del riesgo derivado del impacto de la respuesta que generan estas capacidades sobre las amenazas actuales y potenciales proyectadas en cada Rol Estratégico.

Dicha implementación se tradujo, en el caso del PTI, en soluciones no materiales y materiales. En cuanto a soluciones no materiales, se dio prioridad a la implementación del redespliegue de la fuerza a la Amazonía, desarrollada de acuerdo al principio rector del mismo nombre, y que implicó la creación del Agrupamiento de Desarrollo e Integración Fronteriza,

de capacidades militares; segundo, incrementar los ingresos del Fondo de Defensa y finalmente incrementar los ingresos que provienen de otros programas presupuestales y cuya rectoría, por ende, la tienen otros sectores del Estado. El objetivo de este plan es alcanzar una capacidad operativa de nivel aceptable que permita una alta probabilidad de éxito en el



En cuanto a soluciones no materiales, se dio prioridad a la implementación del redespliegue de la fuerza a la Amazonía, desarrollada de acuerdo al principio rector del mismo nombre...



de las Brigadas de Protección de la Amazonía, la formulación del proyecto de ley del Sistema de Vigilancia de Fronteras, el proyecto de Ley del Bono Amazónico, así como la incorporación de tareas militares como la protección de Activos Críticos Nacionales (como el eje energético de Camisea y el Oleoducto Nor Peruano). En este tipo de soluciones también se incluyó el Plan de la Estructura y Magnitud de la Fuerza, desarrollado por el trabajo coordinado de diecisiete equipos de Armas, Servicios y Especialidades; los mismos que determinaron la organización de todas las unidades de la Fuerza Operativa del Ejército; la cantidad de Oficiales, Técnicos y Sub oficiales, Tropa Especialista y Tropa Servicio Militar que estas unidades requieren y sus correspondientes necesidades de capacitación y equipamiento. La contrastación de estas propuestas con las organizaciones actuales, permitieron arribar a conclusiones que generaron a su vez los Cuadros de Organización y Equipo (COEQ's), que deben servir de sustento de los planes estratégicos de Personal y de capacitación del Ejército, así como ser el sustento técnico para que la Dirección de Personal del Ejército formule el Manual de Perfil de Puestos, con la finalidad de emplear al profesional en el puesto indicado, logrando el alineamiento de estos COEQ's con el Concepto Fundamental de Empleo.

En esta fase también se desarrollaron soluciones materiales, como el Plan de Inversiones Estratégicas del Ejército al 2034 con tres finalidades; establecer un cronograma en los próximos treinta años para más de doscientas inversiones en activos estratégicos

misionamiento del Ejército. Para ello, se tomó como referencia, entre otros, la Política y el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad al 2025.

Una vez concluida esta etapa a nivel Ejército, la propuesta de la Estructura y Magnitud de la Fuerza resultante es validada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, para su posterior inclusión en el Plan de Desarrollo Conjunto de Capacidades Militares y ulterior aprobación por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

## Conclusión

El desarrollo de la herramienta metodológica «De Conceptos a Capacidades» para la implementación de la Línea de Esfuerzo 2 «Desarrollo de la Fuerza» del Plan de Transformación Institucional al 2034, ha sido conceptualizada como una estrategia innovadora para el diseño de la estructura y magnitud de la fuerza, segmentada en seis fases y, cada una de ellas, con planteamientos de nivel estratégico militar.

Para la primera fase, se han analizado las amenazas tradicionales, las no tradicionales, los principios rectores, las suposiciones estratégicas y los documentos normativos supra institucionales con los cuales se debe estar necesariamente alineado. Como fase siguiente se revisaron los Roles Estratégicos contenidos en la Constitución y las leyes vigentes, formulando para su cumplimiento, el Concepto Fundamental de Empleo, en el cual se determinó la postura institucional y las tareas operacionales actuales y previstas que la fuerza operativa necesita desarrollar. A continuación, se contrastó la magnitud de

la fuerza proyectada para implementar este Concepto Fundamental de Empleo con la fuerza actual disponible, producto del cual se determinaron, cuantitativa y cualitativamente, las brechas existentes, particularmente en los factores de capacidad de personal y organización.

A fin de cerrar estas brechas, se generaron diversas soluciones, tangibles e intangibles, las mismas que derivaron en productos finales como el Plan de la Estructura y Magnitud de la Fuerza, el cual, junto a otros planes estratégicos, es parte del Plan de Desarrollo Conjunto de Capacidades Militares, ahora articulado con un Plan de Transformación Institucional con un horizonte de 30 años, línea de tiempo necesaria para alcanzar la implementación plena de la fuerza en el largo plazo.

Finalmente, un aspecto medular adicional es la propuesta de una adaptación sincronizada entre el Planeamiento Basado en Capacidades junto con el Enfoque de las Operaciones Basadas en Efectos, toda vez que la integración de estas dos herramientas ha permitido diseñar una fuerza operativa con mayor poder de disuasión pero también con capacidades que enfrenten los problemas públicos vinculados a la seguridad y defensa derivados de roles como apoyo al orden interno, a la Gestión de Riesgo de Desastres y al desarrollo sostenible, de una manera más articulada con los actores no militares; esfuerzo que resulta más pragmático e integrador para los ambientes operacionales actuales y proyectados. ■

---

## Notas

1. Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, «Guía Metodológica para la Formulación de Proyectos de Inversión por Capacidades», diciembre de 2018, accedido 20 de diciembre de 2020, <http://capacitas.mindefensa.gov.co/storage/biblioteca/Gu%C3%ADa%20Metodol%C3%B3gica%20para%20la%20Formulaci%C3%B3n%20de%20Proyectos%20de%20Inversi%C3%B3n%20por%20Capacidades.pdf>.

2. Oxford Léxico Diccionario, Capacidad, Definición de Capacidad por Oxford Dictionaries en [Lexico.com](https://www.lexico.com/es/definicion/capacidad), accedido 21 de diciembre 2020, <https://www.lexico.com/es/definicion/capacidad>.

3. Manuel Macia Gómez, «EBAO Un nuevo enfoque para el planeamiento militar», Dialnet, accedido 15 de diciembre de 2020, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4199322>.

4. Arévalo Jorge, Benavides Ricardo, Vera Paul (2021), «Planeamiento Estratégico para el Desarrollo Institucional, lo que los

líderes pueden aprender del Proceso de Transformación del Ejército». (p. 87). Ed. Vera Paul.

5. Acuerdo Nacional, accedido 10 de diciembre de 2020, <https://www.acuerdonacional.pe/>; Acuerdo Nacional, accedido 11 de diciembre de 2020, <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%20%80%8b/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/9-politica-de-seguridad-nacional/>; Centro de Planeamiento Nacional, «Plan Estratégico de Desarrollo Nacional», accedido 18 de diciembre de 2020, <https://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/plan-bicentenario-2/>; Diario oficial El Peruano, «Política de Seguridad y Defensa Nacional», accedido 12 de diciembre de 2020, <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-de-seguridad-y-defen-decreto-supremo-n-012-2017-de-1600032-1>.