

LA ESTRATEGIA DE OBTENCIÓN DE LOS SISTEMAS DE ARMAS Y LOS NIVELES DE LA GUERRA

Alfonso Romero Arriaza

Teniente coronel del Ejército del Aire

Concurrente del VII Curso de Estado Mayor.

Introducción

Tradicionalmente se ha relacionado el término “estrategia” con el ámbito castrense, a pesar de que hoy en día se utiliza en toda clase de situaciones. Después de todo, la guerra ha sido probablemente la primera actividad humana que ha necesitado del concurso de operaciones de gran complejidad encaminadas a un fin común y no es de extrañar que haya sido de las primeras en establecer una estrategia. Además, la guerra ha sido considerada de una importancia tal que no se han escatimado esfuerzos para su desarrollo y perfeccionamiento. No en vano ha sido una actividad ineludible, ya que no hay grupo humano que no haya experimentado en alguna medida algo similar a la guerra.

Pero sobre todo la confrontación militar ha sido una actividad evaluable. Por desgracia no faltan las guerras a lo largo de la Historia y su resultado acostumbra a ser catastrófico para el bando perdedor, por lo que siempre ha habido un gran interés por analizar los aciertos y los errores incurridos en los conflictos bélicos. Por ello desde tiempos muy lejanos se han estudiado las estrategias y las tácticas militares, la organización de los ejércitos, su jerarquización y las técnicas de liderazgo.

Sin embargo, con el paso del tiempo, la actividad civil ha ido incrementando su complejidad y alcance, con lo que ha surgido la necesidad de incorporar términos y conceptos provenientes de la milicia al terreno de las relaciones civiles. Así, se empezó a utilizar el término estrategia para definir las líneas de acción generales de una empresa y a utilizar tácticas comerciales para colocar sus productos en el mercado. Tanto es así que en la mayoría de las escuelas actuales de negocio se siguen las enseñanzas de Sun Tzu, un conocido tratadista militar chino de la Antigüedad.

Pues bien, es posible que a la hora de analizar las estrategias de obtención de un sistema de armas, haya que volver a las fuentes y examinar el tratamiento que se le da al término estrategia en las operaciones militares actuales. Aunque estas disquisiciones puedan parecer irrelevantes en una primera aproximación, la definición clara de estos conceptos tiene una influencia directa en la organización de una estructura donde cada nivel de mando tenga un reparto claro de responsabilidades y cometidos. De hecho, una buena orgánica es fundamental para que cada elemento de trabajo tenga clara su misión, su responsabilidad, sus recursos y sus canales de comunicación. De esta forma se facilita la actuación de todos con responsabilidad, iniciativa, lealtad al mando y conocimiento de causa.

Este ensayo analizará la estrategia de obtención de los sistemas de armas complejos desde la óptica de los niveles estratégico, operacional y táctico de la guerra, asimismo realizará un seguimiento de la elaboración de un plan de obtención, aplicando para ello la metodología utilizada actualmente en el planeamiento de operaciones militares.

Los niveles de la guerra

De acuerdo con la definición del nivel estratégico que hace la *Doctrina de Defensa Británica*:

“la estrategia tiene que ver con todas aquellas actividades asociadas al mantenimiento de la independencia política y de la integridad territorial, así como con la prosecución de los intereses nacionales en general...” (49).

Se puede observar que la estrategia se sitúa al nivel superior en el que se fijan objetivos nacionales fundamentales, pero también tiene un carácter inclusivo de todas las actividades encaminadas a dichos objetivos. Es decir, la estrategia deberá relacionarse con el resto de los niveles de planeamiento aportando directrices, resolviendo las solicitudes de aclaración y controlando los resultados. Pero todo ello sin perjudicar las ventajas que aporta la delegación del planeamiento de la campaña en sí, a un nivel que cuente con los medios y la especialización necesaria. Así nace el arte operacional el cual se define como:

“el empleo de las fuerzas militares para conseguir los objetivos estratégicos a través del diseño, organización, integración y conducción de campañas. El nivel

operacional enlaza el nivel estratégico con el táctico y es de la responsabilidad del comandante de la fuerza conjunta” (⁵⁰).

Es decir, el comandante de la fuerza, haciendo uso de su iniciativa y responsabilizándose de los resultados, es el que diseña la campaña de forma que se cumplan los objetivos marcados por la estrategia.

Una vez diseñado el plan de conducción de la campaña es necesario refinarlo y actuar en un estrato inferior relacionado con el empleo directo de los recursos. Éstas actividades corresponden al nivel táctico, el cual se define como:

“el arte de disponer las fuerzas para el combate y la logística en apoyo directo a las fuerzas combatientes” (⁵¹).

Si se establece una analogía entre la conducción de operaciones militares y la obtención de un sistema de armas, se puede deducir que parte de las decisiones a tomar en el proceso de obtención están relacionadas con el nivel estratégico y otras con el nivel operacional. Así por ejemplo, la decisión de adquirir un sistema en el extranjero, desarrollarlo mediante un programa de cooperación multinacional o bien comprarlo directamente en España, es una decisión que tiene implicaciones que afectan la independencia política de nuestro país y a los intereses nacionales en general, y por ello cae claramente dentro del ámbito de la estrategia.

Sin embargo, hay otros conceptos que son de más difícil ubicación, pero que también pueden considerarse como de carácter estratégico, tales como la interoperabilidad, el coste, el tipo de apoyo logístico a adoptar o el efecto sobre el medio ambiente y la salud.

En el caso de la interoperabilidad, ésta afecta a la capacidad de nuestras Fuerzas Armadas para actuar junto con las de otros países en la prosecución de objetivos comunes, los cuales deberán venir definidos en nuestra estrategia nacional y por lo tanto caen dentro del nivel estratégico. En cuanto al coste y teniendo en cuenta el alto nivel de inversión requerido en los programas de adquisición de sistemas de armas, los recursos asignados a un determinado programa suelen tener unas repercusiones que afectan al resto de los Departamentos del Estado y por lo tanto deben ser tratados también al nivel

⁴⁹ Doctrina de Defensa Británica JWP 0-01. Segunda edición. (Octubre 2001) pág. 1-2 (traducción del autor)

⁵⁰ ibídem

⁵¹ ibid, pág. 1-3

estratégico. El apoyo logístico, tanto en sus versiones de mantenimiento como de sostenimiento de la fuerza, puede afectar a la independencia política de España. Así, si se contrata con suministradores extranjeros o si no se dispone de suficiente reserva de guerra la independencia estratégica podría resultar comprometida. Por último, el impacto sobre el medioambiente o sobre la salud de la población tiene también una repercusión en los intereses generales de la nación que ha de ser coordinado con el resto de los Departamentos del Estado.

Por ello, el estudio de estas cuestiones corresponde a los órganos apropiados del Ministerio de Defensa, precisamente los órganos que dictan la estrategia del Departamento, y esas decisiones deberán ser tomadas en coordinación con el resto de los ministerios. Una vez estudiadas, sopesadas y decididas las líneas estratégicas nacionales se ordena su desarrollo al órgano encargado del nivel operacional. Para ello, aplicando lo que en el ambiente anglosajón se denomina *mission command*, al jefe operacional se le deben dar unas directrices generales, unas restricciones de actuación, una orden de misión y unos medios para su ejecución. Todo ello sin descender a especificar el “cómo” debe ejecutarse la misión. De esta forma el comandante puede ejercer su iniciativa y se sentirá responsable del resultado, con lo que se fomenta su dedicación a la misión y se gana en flexibilidad para adaptarse a las oportunidades que se presenten. En la analogía que nos ocupa, en el proceso de obtención de los sistemas de armas esta función del nivel operacional recaería en el jefe del programa apoyado por su oficina correspondiente.

Una vez establecidas las directrices estratégicas y resueltas las posibles aclaraciones que el jefe del programa pudiese requerir, éste procederá a establecer su plan de obtención. Este plan incluiría las decisiones que habitualmente se consideran parte de la estrategia de obtención, pero que caen dentro del nivel operacional, tales como el establecimiento del calendario y el presupuesto de las distintas fases del programa o bien la determinación de los procedimientos de contratación.

También se incluyen en este nivel la selección de las tecnologías a utilizar, lo cual dependerá de la disponibilidad de componentes ya probados o de la necesidad de acudir a un programa de investigación y desarrollo. En este último caso será necesario determinar el tipo de desarrollo más apropiado, el cual podrá ser en cascada, en espiral, incremental, etc. Por último, el plan de obtención a nivel operacional deberá incluir los planes de control de calidad, plan de seguridad, plan de gestión de riesgos, planes de

pruebas, así como los planes de integración hombre/sistema, tales como los relativos a la formación del personal, habitabilidad y facilidad de manejo, etc. ⁽⁵²⁾.

Todas estas decisiones conforman lo que en la terminología militar se denomina el plan de la campaña y que en este caso bien podría ser denominado el plan operacional de obtención.

Finalmente, el nivel más bajo de planeamiento de operaciones militares corresponde al nivel táctico, el cual está relacionado con la ejecución de los planes establecidos en el nivel superior. Así, este nivel incluye actividades tales como la redacción de los pliegos de prescripciones técnicas, la gestión de los créditos presupuestarios asignados al programa, la ejecución de las pruebas de verificación, certificación y validación, etc.

Todas estas tareas son susceptibles de ser delegadas al personal técnico que conforman las oficinas del programa, los cuales se encargarían de la ejecución del plan operacional de obtención.

En todo este proceso es importante delimitar qué actividades o decisiones corresponden a cada nivel, de forma que se delimiten claramente las responsabilidades y se estimule la iniciativa de todos los participantes.

El proceso de planeamiento

Una vez definidos los distintos niveles de la “estrategia de obtención” de un sistemas de armas y aclaradas las responsabilidades de cada uno de los actores que intervienen en su elaboración, habrá que incidir en el cómo se determinan estas “estrategias”.

También en este caso tenemos la posibilidad de acudir a la doctrina de planeamiento militar para estudiar cómo se resuelve este problema en los Estados Mayores de nuestros Ejércitos. Así en el planeamiento de operaciones militares se utiliza una metodología estandarizada que recibe diversas denominaciones dependiendo de su ámbito de aplicación, pero que responden a una metodología común.

El método consiste en la sistematización del proceso de generación de un plan operacional mediante su división en seis fases: revisión de la situación, identificación y análisis del problema, formulación de los posibles cursos de acción, desarrollo y

⁵² P 036. La Gestión de un Programa de Material: La Estrategia de Obtención. Apuntes del III Curso Superior de Gestión de Programas 2005. Dirección General de Armamento y Material. Pág 10

validación de los cursos de acción, evaluación de los mismos y finalmente la toma de una decisión.

La revisión de la situación consiste en establecer el contexto estratégico del problema. Para ello, se necesita recopilar la información de relevancia al programa en un proceso muy similar a la adquisición de inteligencia para la preparación del campo de batalla. En esta recopilación se incluyen documentos tales como la necesidad de misión, requisitos operativos, estudios de soluciones alternativas, información de mercado, lecciones aprendidas en programas anteriores, informes de inteligencia sobre amenazas, etc.⁽⁵³⁾.

Asimismo, en esta fase se incluyen las directrices provenientes del nivel estratégico, ya que es fundamental que el jefe del programa y su equipo comprendan los objetivos estratégicos. Éstos podrían estar expresados en la forma de un análisis de los factores estratégicos que afectan al programa y una descripción del estado final deseado (*strategic endstate*). Este último concepto, consistente en definir el estado o situación que se quiere alcanzar una vez ejecutado el programa, tiene su importancia porque permite evaluar el éxito del programa mediante la comparación entre el estado real y el esperado. Esta evaluación de resultados sirve para realimentar el proceso generando las acciones correctivas correspondientes, además de servir de incentivo y estímulo al personal gestor del programa.

El siguiente paso consiste en identificar y analizar el problema. Para ello se estudia por un lado la misión encargada, que en este caso sería la consecución de una capacidad determinada sujeta a las restricciones estratégicas identificadas, y por otro el objeto de la misión, que normalmente lo representa el enemigo, pero que en este caso bien podría interpretarse como el mercado, la industria y la evolución de las amenazas.

El objetivo de esta fase es identificar las posibles tareas/estrategias clave a realizar durante el programa junto con sus alternativas y restricciones, determinar los factores a tener en cuenta durante el planeamiento y realizar las solicitudes de aclaraciones necesarias a los niveles superiores.

Una vez realizado este estudio se procede a la formulación de los posibles cursos de acción. El jefe del programa, a la luz de todas las tareas-estrategias claves identificadas y de las posibles alternativas para llevarlas a cabo, determina una serie de posibles cursos

de acción o estrategias globales. Por ello, es en esta fase cuando el jefe del programa ha de hacer gala de su experiencia e intuición, para determinar, dentro de la multitud de posibilidades y alternativas que se plantean en un programa complejo, cuáles son las estrategias globales susceptibles de ser viables, de forma que se simplifique el posterior desarrollo y su evaluación.

Estas estrategias globales o cursos de acción han de ser desarrolladas para poder ser comparadas. Así se le incorporan las estrategias complementarias de menor nivel y se refina el modelo añadiéndole un mayor detalle. Por ejemplo, si se determina que el programa se adjudique por concurso abierto, se podrá estudiar con qué criterios se elegirá al contratista, o bien se puede decidir si para el desarrollo del sistema se usará el modelado y la simulación, o se va a verificar sobre un prototipo.

Esta fase incluye un estudio preliminar de costes y plazos, de forma que se puedan detectar las opciones factibles y se descarten las soluciones que no van a poder implementarse, lo que en terminología militar se denomina determinar “el arte de lo posible”.

La siguiente fase consiste en la evaluación de los cursos de acción desarrollados. Básicamente consiste en la identificación de las ventajas y desventajas de cada estrategia global desarrollada y en la comparación de unas con otras. Para ello se puede utilizar un simple análisis textual, consistente en contestar a una serie de preguntas, tales como cuáles son las ventajas e inconvenientes de cada curso de acción, cómo reaccionaría la industria o el potencial enemigo, en qué grado se cumplen los objetivos estratégicos o cuál es el riesgo de no cumplir la misión encomendada. Pero también se puede utilizar una simulación del proceso, denominado en el argot militar “juegos de guerra”. Estas simulaciones consisten en establecer el escenario previsto por cada una de las estrategias globales y enfrentarlas a posibles eventualidades. De esta forma se puede detectar cómo reaccionaría cada modelo ante cada eventualidad y la posible evolución de los acontecimientos para cada caso.

Como resultado de esta fase se obtiene un plan de gestión de riesgos donde no sólo se establecen los principales riesgos de cada estrategia global estudiada, sino que se

⁵³ T 036. La Gestión de un Programa de Material: La Estrategia de Obtención. Apuntes del III Curso Superior de Gestión de Programas 2005. Dirección General de Armamento y Material. Pág 7

determinan los planes de contingencia necesarios para mitigar las posibles conductas perversas del programa-campaña.

Por último, el jefe del programa, a la vista de los trabajos realizados, debe tomar la decisión sobre el curso de acción o estrategia global que finalmente se ha de seguir, de forma que se pueda confeccionar el plan final adoptado.

Sin embargo, no todo termina aquí, puesto que como en toda deducción racional, el resultado será tan bueno como lo han sido los supuestos en los que se fundamenta. Por ello es necesaria la reiteración del proceso en cuanto cambien las condiciones en las que se ha basado, de forma que el plan y las decisiones tomadas se adapten a las circunstancias reinantes en cada momento.

Básicamente, todas estas acciones se llevan a cabo habitualmente durante la selección de las estrategias de obtención de cualquier sistema de armas complejo, pero es importante la sistematización de estas actividades mediante el seguimiento de un método contrastado que asegure que se contemplan todos los factores relevantes y que se utiliza una adecuada proporción de intuición y análisis racional.

Conclusiones

La obtención de una capacidad militar suele conllevar una serie de actividades de gran complejidad con implicaciones en el interés nacional que la asemeja en numerosas ocasiones a la ejecución de una operación militar. Por ello, algunos de los conceptos del planeamiento militar son de muy directa aplicación. En particular, los conceptos de los niveles estratégico, operacional y táctico pueden ayudar a aclarar las funciones de cada uno de los responsables del diseño del plan de obtención de capacidades militares y permitir la incorporación del concepto *mission command* en el proceso. Con ello se fomenta la iniciativa y la responsabilidad del jefe del programa, mejorando su flexibilidad.

Asimismo, las técnicas utilizadas en el planeamiento militar pueden ser de utilidad para la determinación de las estrategias de obtención, especialmente en cuanto a la definición de las responsabilidades de las decisiones a tomar y en las comunicaciones a establecer entre los distintos niveles de mando. Estas técnicas ayudan a analizar procesos complejos mediante la equilibrada combinación de la intuición del jefe y el análisis racional aportado por su equipo de colaboradores.

Cada programa tiene sus peculiaridades y requiere una gestión particularizada, pero el estudio de las metodologías aplicadas a resolver procesos complejos puede ser de utilidad para clarificar ideas y adoptar conceptos nuevos. Dentro de estas metodologías, la adoptada en el proceso de planeamiento de operaciones militares presenta un modelo en constante evolución y mejora, pero que está probado en combate y cuenta con una rica tradición histórica.