

Análisis de la importancia de las capacidades militares por ser el factor clave para el cumplimiento de los roles estratégicos asignados a las Fuerzas Armadas, explorando el enfoque de planeamiento por capacidades como herramienta para optimizar la planificación y gestión de recursos.

## EL ENFOQUE ESTRATÉGICO DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS CAPACIDADES MILITARES



Analysis of the importance of military capabilities as the key factor for fulfilling the strategic roles assigned to the Armed Forces, exploring the capabilities-based planning approach as a tool to optimize resource planning and management.



Mogollón O. y Pimentel V. (2024). El enfoque estratégico de la planificación y gestión de implementación de las capacidades militares. Revista *Pensamiento Conjunto*, Año 12, N° 2, pp. 60-77. ISSN° 2707-367X

Fecha de recepción: 1 de octubre de 2024

Fecha de aceptación: 22 de noviembre de 2024

Fecha de publicación: 30 de diciembre de 2024

“Lo que el enemigo no puede conocer son tus límites [sic]”  
*Mitchell, 2023*

“No puedes tener paz, si careces de capacidad militar para afrontar una guerra [sic]”  
*Holland, 2024*

## INTRODUCCIÓN

Este artículo explora la importancia de las capacidades militares en el contexto de la Defensa Nacional, analizando su relación con los roles estratégicos asignados a las Fuerzas Armadas por la Constitución Política del Perú, centrándose en la definición propia de la capacidad militar, destacando la importancia de la planificación por capacidades para el desarrollo de la fuerza operativa. Por consecuencia, se examinan los roles estratégicos (especialmente aquellos que difieren de la Defensa Nacional) asignados por el Estado a las Fuerzas Armadas, como el control del orden interno, la participación en el desarrollo económico y social, y la gestión de desastres naturales (SINAGERD). También se hace mención al Plan de Transformación Institucional, toda vez que busca fortalecer las capacidades operacionales del Ejército para afrontar las amenazas contemporáneas. Finalmente, se explora la experiencia de otros países en materia de planeamiento por capacidades (PBC), con especial atención al modelo colombiano "CAPACITAS".

El objetivo principal (de esta lectura) es analizar la importancia de las capacidades militares por ser el factor clave para el cumplimiento de los roles estratégicos asignados a las Fuerzas Armadas, explorando el enfoque de pla-



**Coronel EP**

**Óscar Jorge**

**Mogollón Sandoval**

Orcid: 0000-0002-8865-6703

Licenciado en Ciencias Militares, Magister en ciencias de la educación con especialidad en educación universitaria, egresado del doctorado de ciencias de la educación, defensor calificado de la patria por su participación en la recuperación de Base Sur (02 feb 95) en el marco de la Guerra del Cenepa, especializado en planeamiento estratégico, inteligencia, metodología de la investigación científica e historia militar. Es articulista de la revista científica multidisciplinaria "Ciencia Latina" y de las revistas militares "Experticia Militar" (Colombia) y "Pensamiento Conjunto" (Perú). También es investigador del Instituto Científico Tecnológico del Ejército (ICTE). Participó en el diseño del Proyecto de la Doctrina Wiracocha.

**PALABRAS CLAVE:** DEFENSA NACIONAL, CAPACIDADES MILITARES, ROLES ESTRATÉGICOS, PLANEAMIENTO POR CAPACIDADES, GESTIÓN DE RECURSOS

**KEYWORDS:** NATIONAL DEFENSE, MILITARY CAPABILITIES, STRATEGIC ROLES, CAPABILITIES-BASED PLANNING, RESOURCE MANAGEMENT.



**Coronel EP**  
**Víctor Manuel**  
**Pimentel Roque**

Orcid: 0000-0002-3511-1996

*Doctor en Administración, cursó maestrías en Desarrollo, Investigación e Innovación Tecnológica y en Planeamiento Estratégico para el Desarrollo. Especializado en planeamiento estratégico, gestión pública, historia militar, metodología de investigación científica y en geopolítica. Artículos publicados en: Revista Científica Multidisciplinar "Ciencia Latina", Revista Científica "Pensamiento Conjunto" (Perú) y revista "Experticia Militar" (Colombia), así como en el repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es investigador académico del Instituto Científico Tecnológico del Ejército (ICTE), de Law Enforcement Training Academy y "Miembro Correspondiente" del Centro de Estudios Históricos Militares. Ocupó el Primer Puesto del Concurso Nacional de Historia Militar (2007 y 2010) y ganador del premio "Ejército del Perú – Estímulo a la investigación, desarrollo e innovación en Ciencia y Tecnología" (2022). Actualmente se desempeña como Sub Director de Programación y Planeamiento en la Dirección de Inversiones del Ejército.*

neamiento por capacidades (PBC) como herramienta para optimizar la planificación y gestión de recursos.

Se pretende entonces contribuir (con el presente artículo) a resaltar las referencias estructuradas disponibles tanto normativas como conceptuales con la finalidad de facilitar su entendimiento y predisposición en provecho de las dinámicas de planeamiento y/o de teorización que se realicen e incluso como inputs para la gestión pública institucional. Por lo que, los autores aspiran a que este aporte se convierta en un punto de partida para futuras investigaciones de esta naturaleza.

## ANALISIS

### a. Conceptos generales

Para la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la capacidad militar es "la habilidad de crear un efecto a través del empleo de un conjunto integrado de aspectos categorizados (como doctrina, organización, entrenamiento, material, desarrollo de liderazgo, personal, instalaciones e interoperabilidad) [sic]".

Arancibia (como se citó en Mogollón & Pimentel, 2023) define la capacidad militar como "una habilidad de alcanzar un determinado efecto bajo condiciones específicas para realizar una tarea a través de combinaciones de medios y formas (means and ways) [sic]". Para García (como se citó en Mogollón & Pimentel, 2023) "es un conjunto de factores, críticos e importantes para la consecución del efecto deseado [sic]". Finalmente, para Benavides (como se citó en Oxford Léxico Diccionario, 2024) "es una habilidad, aptitud o calidad para un propósito particular [sic]"

La concepción estratégica rusa denominada "Gerasimov" (vigente desde 2013) propone una proporción en el uso de capacidades no militares por sobre los de carácter militar, las cuales deben idealmente ser del orden de 4 a 1; enfatizando en el concepto fundamental de empleo (CFE) de su fuerza la disposición asimétrica e indirecta, conjuntamente con el uso tradicional (de la fuerza) para la resolución de sus conflictos (Masalleras, 2023).

Consecuente a estas definiciones de capacidad militar, podemos inferir que la estructura metodológica de la planificación por capacidades aborda la identificación de aquellos elementos que desarrollarán y evaluarán las capacidades necesarias, conjuntamente con una priorización adecuada de brechas (de capacidad), conceptualizando aquellas capacidades-objetivo en relación al horizonte de tiempo estimado requerido por la fuerza operativa



(Benavides, 2021; Díaz & Ángel, 2011; Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2018a, 2018b).

b. Lineamiento estratégico de las capacidades militares

La Constitución Política del Perú (1993) en su artículo 165° establece como finalidad primordial de las Fuerzas Armadas “el garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República [sic]”. El artículo 137° dispone que las FFAA “asumen el control del orden interno” (de acuerdo a declaratoria de emergencia). Y el artículo 171° dispone que de manera combinada (con la Policía Nacional del Perú) participen en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a ley.

Estas normativas constitucionales establecen (desde el año 1993) los roles estratégicos que les son asignadas a las Instituciones Castrenses (ver figuras 1 y 2). En efecto, los treinta y un (31) años de vigencia de la mencionada Carta Magna visibiliza que no deberíamos denominar a estos ámbitos de actuación como “Nuevos roles” como mal se viene interpretando en el actual debate académico militar.

El Decreto Legislativo N°1134, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa (2012), en sus artículos 8° y 14°, establecen que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) es el órgano de ejecución responsable de planear, preparar, coordinar y conducir las operaciones y acciones militares; estos artículos vienen a ser concordantes con el artículo 3° del Decreto Legislativo N°1136 - D. Leg. del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (2012) y su reglamento (Decreto Supremo N°007-2016-DE, 2016). Asimismo, los artículos 15°, 16° y 17° (del D. Leg. N°1134) disponen a nuestras Instituciones Armadas (respectivamente) a preparar la fuerza para disuadir amenazas y proteger al Perú de agresiones, con el fin de contribuir a “garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República” (rol principal); este dispositivo legal está reglamentado por el Decreto Supremo N°006-2016-DE (2016).

El CCFFAA también realiza el planeamiento estratégico y propone el diseño, estructura y magnitud de la fuerza (DEMF) para el accionar conjunto (en coordinación con las IIAA), así como conducir su participación en escenarios de emergencia ocasionados por desastres naturales, en la defensa civil, en operaciones de interés estratégico del Estado Peruano y en el fomento de las medidas de confianza mutua con países limítrofes (roles estratégicos distintos a la guerra: “participar en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres” y “participar en la política exterior).



**Mayor EP  
Alexander Bladimir  
Pampa Urieta**

*Ingeniero de Sistemas (Universidad Nacional Federico Villareal), Licenciado en Administración de Empresas (Universidad Nacional Mayor de San Marcos), Maestro en Ciencias Militares, con mención en planeamiento estratégico y toma de decisiones por la Escuela Superior de Guerra del Ejército, Diplomado en el Programa de Especialización de Ciberseguridad (Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas), Diplomado en Inteligencia humana por la GLOBAL CST- Israel, Diplomado en el Programa de Inteligencia y Contrainteligencia Militar (Brig. Ricardo Charry Solano-Colombia), Investigador en ciberseguridad y ciberdefensa, especialista en Inteligencia Técnica certificado por la Rohde & Schwarz – Alemania, asimismo se desempeñó como oficial de Operaciones del Centro de Ciberdefensa del Ejército del Perú.*



FIGURA 1 LOS ROLES ESTRATÉGICOS ASIGNADOS A LAS FFAA.

# ROLES ESTRATÉGICOS DEL EJÉRCITO



**GARANTIZAR LA INDEPENDENCIA SOBERANÍA E INTEGRIDAD TERRITORIAL**



**PARTICIPAR EN EL ORDEN INTERNO**



**PARTICIPAR EN EL DESARROLLO NACIONAL**



**PARTICIPAR EN EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES**



**PARTICIPAR EN LA POLÍTICA EXTERIOR**



El Sector Defensa aprobó la definición de los Roles Estratégicos de las FFAA como un propósito que el Estado asigna a las FFAA y que se concreta en misiones, bajo una concepción estratégica empleando las capacidades militares. Dentro de los posibles escenarios de intervención en los que participa el Ejército del Perú formando parte del esfuerzo multisectorial que desarrolla el Estado está el asegurar la protección de la sociedad a través del cumplimiento de acciones militares que proporcionen una respuesta inmediata ante situaciones de desastre y emergencia en apoyo al Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (SINAGERD).

Por su parte los Decretos Legislativos N°1137, 1138 y 1139 (en el artículo 3ro) señalan que el Ejército del Perú, la Marina de Guerra del Perú y la Fuerza Aérea del Perú, “controlan, vigilan y defienden el territorio nacional (...)”, esta función ha quedado establecida (en la gestión pública) como un servicio público que proporcionan las Instituciones Castrenses, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

El artículo 4° del Decreto Legislativo N°1142 - Ley de bases para la modernización de las Fuerzas Armadas (2012), resalta que el proceso de modernización en las IIAA está concatenada con el de modernización del Estado Peruano; con el propósito de obtener mayor efectividad en la gestión institucional y operacional de las FFAA, tanto en sus diferentes instancias como en sus capacidades; de manera que su preparación, equipamiento y empleo sirva

FIGURA 2 ROL ESTRATÉGICO PRINCIPAL Y ROLES ESTRATÉGICOS DISTINTOS A LA GUERRA.

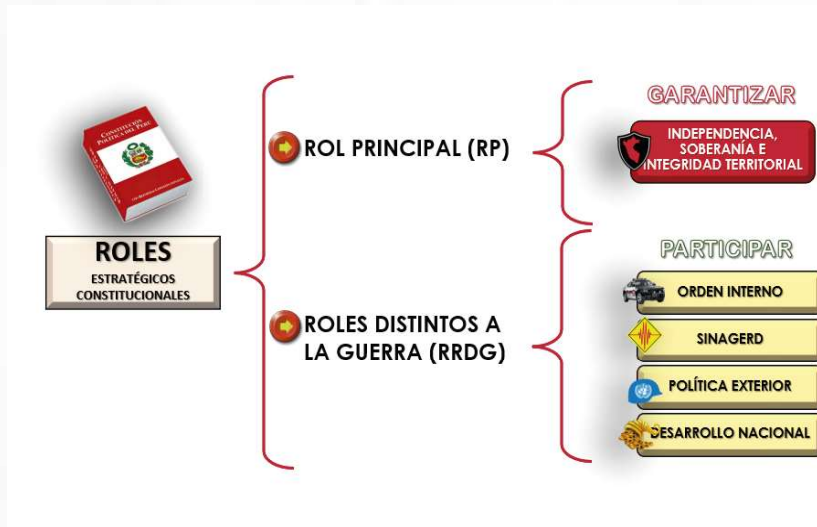




FIGURA 3 PERTINENCIA ESTRATÉGICA DE LAS CAPACIDADES MILITARES.



para “garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República” (rol principal), así como en el desarrollo económico y social del país (este último es el rol estratégico: “participar en el desarrollo nacional”), en armonía con la Política de Seguridad y Defensa Nacional. Entonces se puede hacer mención que esta norma (el D. Leg. N°1142) enfatiza de manera específica a las capacidades como un medio indispensable para cumplir con los roles estratégicos constitucionales.

El artículo 17° de la Ley N°29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD (Congreso de La República, 2011), dispone que las FFAA deben asegurar su participación en la atención de situaciones de emergencia que requieran acciones inmediatas de respuesta. En ese orden, mantienen en situación de disponibilidad inmediata los medios necesarios para su empleo en casos de situaciones extraordinarias de emergencias y desastres, de acuerdo a sus planes de contingencia (Rol Estratégico: “Participar en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres – SINAGERD”).

El Acuerdo Nacional en su Novena Política de Seguridad Nacional (Acuerdo Nacional, 2004), com-

promete al Estado a “garantizar la plena operatividad de las FFAA orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz”.

A su vez, el eje N°3 "Estado y Gobernabilidad" del (Plan Bicentenario, 2011), considera como objetivo específico N°4 "La plena operatividad del sistema de seguridad y defensa nacional orientado a la protección de nuestro territorio y para prevenir y/o enfrentar cualquier amenaza, preocupación y desafío que ponga en peligro la seguridad nacional [sic]"; el cual contempla a su vez como acciones estratégicas: el "Mejorar la capacidad operativa de las FFAA hasta alcanzar un nivel de disuasión que garantice el control y la defensa de nuestra soberanía territorial y mejorar la capacidad del Estado para enfrentar los desastres naturales [sic]". Estas acciones estratégicas también enfatizan el mejoramiento de las capacidades militares como un medio para conseguir cumplir con los roles estratégicos asignados por el Estado.

La Directiva N°01-2010/CSN "Seguridad y Defensa Nacional" (Ministerio de Defensa, 2012), tiene como objetivos: “fortalecer las capacidades de



respuesta para la Defensa Nacional y participar en la paz y seguridad internacional; mantener el orden interno y orden público; participar en la integración subregional, regional y hemisférica y proteger y defender los intereses nacionales en el exterior; y fortalecer y consolidar el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional [sic]”.

La Directiva N°043 CCFFAA/D-5/PLMTO “Planeamiento para la determinación de la Estructura y Magnitud de las Fuerzas Armadas del Perú” (2011), dicta disposiciones y lineamientos específicos para el planeamiento, organización, coordinación, ejecución y control del proceso metodológico para la determinación del diseño, estructura y magnitud de la fuerza militar (DEMF) en las FFAA, sobre la base del desarrollo de capacidades militares para el cabal cumplimiento de los roles estratégicos asignados por el Estado, en los horizontes del mediano plazo (2021) y largo plazo (2030).

El objetivo general N°1 de la Directiva General N°026 2011/MINDEFNPD/A/1 “Planeamiento Estratégico del Sector Defensa” (2011), visa mejorar la capacidad operativa de las FFAA para mantener el

control territorial; así como la capacidad de respuesta esencial para actuar ante cualquier amenaza”.

El Art. 6.1° "Lineamientos del Proceso" de la Directiva General N°05-2016/MINDEFNVPD/DGEPE/DPD “Proceso Metodológico para el Planeamiento Estratégico del Sector Defensa en el Campo Militar” (2016) establece que el CCFFAA elabora y presenta los requerimientos operativos (RrO) para el diseño de la fuerza (DEMF) sobre la base de capacidades militares.

c. Las capacidades militares de las FFAA (capacidades militares conjuntas generales)

La situación de las Fuerzas Armadas, está referida a la asignación presupuestal, las capacidades militares conjuntas generales, la capacidad de empleo del poder militar y la gestión de las Instituciones Armadas (Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM 2017-2021 Actualizado, 2017). Las capacidades militares de las FFAA son las que el Sector Defensa a través del CCFFAA y las IIAA emplean para desarrollar la fuerza disuasiva requerida para cumplir con los cinco (05) roles estratégicos constitucionales, con la

FIGURA 4 FACTORES QUE CONFORMAN UNA CAPACIDAD MILITAR.

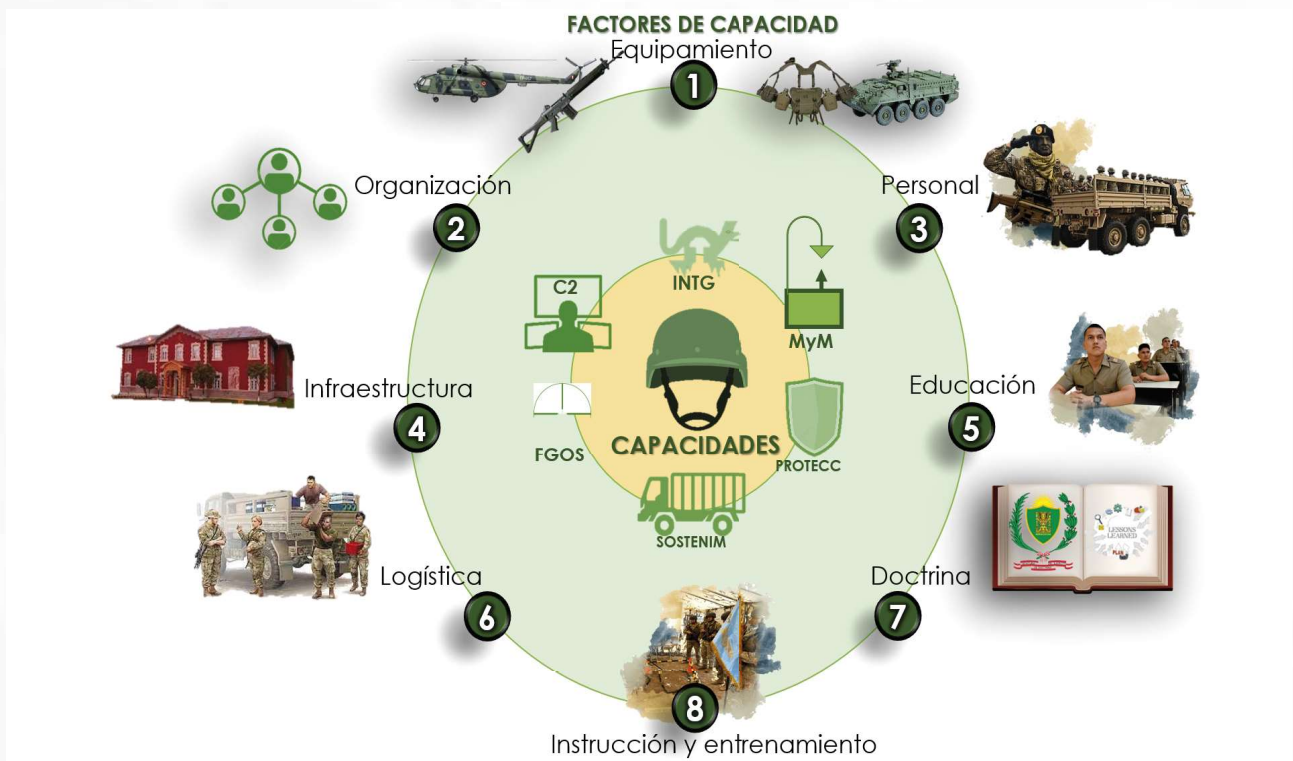




FIGURA 5 DEFINICIÓN DE CAPACIDAD MILITAR SEGÚN LA RESOLUCIÓN MINISTERIAL N°1490-2016 - DE/CCFFAA (2016).



Política de Seguridad y Defensa Nacional, la Política General del Sector Defensa y la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD).

jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas N°355 CCFFAA/D-5/PE (2012).

A través de la Resolución del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas N°295 CCFFAA/D-5/PE (2014), se aprobaron siete (07) capacidades militares de las FFAA (áreas de capacidad) con sus respectivas capacidades militares conjuntas específicas (sub-áreas de capacidad) que reemplazaron a las aprobadas mediante la Resolución del

Durante el proceso de planeamiento del diseño de la estructura y magnitud de la fuerza (DEMF) para el accionar conjunto, que se viene desarrollando, desde el AF-2015, se evidenció la necesidad de revisar y actualizar la denominación de dichas capacidades militares, así como establecer los factores que las conforman. Es así que mediante la Resolución Ministerial N°1490-2016 - DE/CCFFAA (2016) se

FIGURA 6 ALINEAMIENTO ENTRE LAS CAPACIDADES MILITARES DE LAS FFAA (CONJUNTAS GENERALES) CON LAS CAPACIDADES OPERACIONALES DEL EJÉRCITO

	1	2	3	4	5	6	7
<b>CAPACIDADES FUNDAMENTALES</b>	COMANDO Y CONTROL	INTELIGENCIA	MOVIMIENTO Y MANIOBRA	FUEGOS	MOVIMIENTO Y MANIOBRA	PROTECCIÓN	SOSTENIMIENTO
<b>CAPACIDADES OPERACIONALES DEL EJÉRCITO</b>	MANDO Y PLANIFICACIÓN COOPERACIÓN CIVICO MILITAR GUERRA SICOLOGICA ACCION SICOLOGICA PARTICIPACION MULTISECTORIAL TELEMÁTICA	COLECCIÓN VIGILANCIA Y RECONOCIMIENTO PROCESAMIENTO DIFUSIÓN CONTRAINTELIGENCIA	MANIOBRA COMBATE INDIVIDUAL MOVILIDAD Y CONTRAMOVILIDAD APOYO DE FUEGOS ADQUISICIÓN DE BLANCOS ATAQUE FÍSICO	ATAQUE FÍSICO	APOYO AL DESPLIEGUE PROTECCIÓN DE LA FUERZA RECLUSIÓN DE PPOG Y DETENIDOS PROTECCIÓN ANTIÁEREA PROTECCIÓN DE ACTIVOS CRÍTICOS PROTECCIÓN CONTRA DISPOS. EXPLOSIVOS PROTECCIÓN NGROR	BÚSQUEDA Y RESC. DE FER. Y MATERIAL CIBERDEFENSA Y SEG. DE LA INFORMACION ATAQUE ELECTRÓNICO PROTECCIÓN ELECTRÓNICA PROTECCIÓN DEL ÁREA DE OPERACIONES	PREPARACIÓN DE LA FUERZA APOYO DE PERSONAL APOYO LOGÍSTICO MOVILIZACIÓN APOYO DE SANIDAD
<b>CAPACIDADES MILITARES</b>	COMANDO Y CONTROL COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA OPERACIONES DE INFLUENCIA TELEMÁTICA DIRECCIÓN Y PLANEAMIENTO	COLECCIÓN HUMANA COLECCIÓN TÉCNICA VIGILANCIA Y RECONOCIMIENTO PROCAMIENTO DE INFORMACIÓN DIFUSIÓN DE INTELIGENCIA CONTRAINTELIGENCIA	RESPUESTA TERRESTRE	RESPUESTA ESPECIAL RESPUESTA AEREA Y ESPACIAL RESPUESTA NAVAL	MOVILIDAD DE LAS FUERZAS DESPLIEGUE Y TRANSPORTE DE LAS FUERZAS PROTECCIÓN TERRESTRE PROTECCIÓN AEREA SUPERVIVENCIA PROTECCIÓN CONTRA ARTEFACTOS EXPLOSIVOS PROTECCIÓN NGROR BÚSQUEDA Y RESCATE DE PERSONAL Y MATERIAL CIBERDEFENSA GUERRA ELECTRÓNICA CONTROL DE DAÑOS PROTECCIÓN NAVAL	SOPORTE DE LA FUERZA SOSTENIMIENTO DE LAS OPERACIONES Y ACCIONES MILITARES SALUD Y BIENESTAR DE LA FUERZA	
<b>ÁREAS DE CAPACIDAD</b>	COMANDO Y CONTROL INTEGRADO	INTELIGENCIA, VIGILANCIA Y RECONOCIMIENTO	RESPUESTA EFICAZ	MOVILIDAD Y PROTECCIÓN	PROTECCIÓN Y SUPERVIVENCIA	SOSTENIMIENTO INTEGRADO	





aprobó la definición, de los factores que conforman una capacidad militar (equipamiento, organización, personal, infraestructura, educación, logística, doctrina, instrucción y entrenamiento) y la tipología de las capacidades militares de las FFAA, agrupadas en áreas de capacidades militares (figura 4).

Entendemos entonces como capacidad militar a la habilidad resultante de la integración de un conjunto de factores que permiten aplicar procedimientos operativos a fin de lograr un efecto militar deseado en el nivel estratégico, operacional o táctico; durante la ejecución de operaciones y acciones militares para enfrentar amenazas, desafíos o preocupaciones en el cumplimiento de los roles estratégicos. “Son treinta (30) las capacidades militares [sic]” (Resolución Ministerial N°1490-2016 - DE/CCFFAA, 2016)(ver figuras 5 y 6).

d. Las capacidades operacionales del Ejército (capacidades militares fundamentales)

El Plan de Transformación Institucional (al 2051), comprende un proceso estratégico de un

horizonte de largo plazo que involucra reingeniería, modernización y sobre todo cambios profundos en la Institución. Proceso que comprende nuevos conceptos, capacidades, organizaciones, tecnología y competencias (Anexo 5 Concepto Fundamental de Empleo del Ejército, 2020). Proyectando el faseamiento (Valverde, 2020) siguiente:

- En su 1ra Fase (2019 - 2034); denominada “Ejército Multimisión”; el plan pretende desarrollar una postura estratégica defensiva-disuasiva, basado en una fuerza modular y polivalente de Grandes Unidades de armas combinadas, con enfoque en la Seguridad Multidimensional (Girón, 2003) que mediante capacidades categorizadas (que fueron debidamente priorizadas y adquiridas) pueden operar eficazmente (estas GGUU) en entornos conjuntos, combinados, multi-sectoriales y multinacionales.
- En su 2da Fase (2035 - 2051); ya con una postura estratégica disuasiva consolidada, basada en la integración de los actores que operan en la dimensión terrestre, con en-

FIGURA 7 FASEAMIENTO DEL PLAN DE TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL AL 2051





**FIGURA 8 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL DEL EJÉRCITO DEL PERÚ.**



Desde la concepción de este plan (en los últimos seis años) el Ejército ha venido incrementado sus capacidades operativas militares mediante inversiones (Anexo 2 Diagnóstico Institucional al PTI 2020-2034, 2020). Se puede inferir que, entre las capacidades de las Instituciones Armadas, las del Ejército tienen una incidencia significativa, por consecuencia del desgaste de su equipamiento durante la estrategia contraterrorista (desde 1980) y el conflicto del Cenepa (1995) además por la incidencia de la limitada renovación de su material (figura 7).

El Ejército del Perú, dispone de una organización administrativa descentralizada y desplegada; con responsabilidad de seguridad territorial a cargo de unidades tipo batallón y Grandes Unidades tipo Brigada, las mismas que constituyen parte de las Divisiones de Ejército. Esta capacidad de despliegue de nuestros elementos de maniobra permite brindar el apoyo humanitario en aquellas zonas en donde se presenten eventualidades que afecten el accionar normal del Estado, sean zonas de fácil o de complicado acceso (ver figura 8) (Manual Directriz 3-0 Concepción de las Operaciones y Acciones Militares, 2018).

foque en las operaciones multidominio<sup>1</sup>; para esta fase, las capacidades categorizadas como necesarias ya estarían consolidadas.

Considerando que, las amenazas se tienden a desarrollar en el ámbito terrestre, es imprescindible

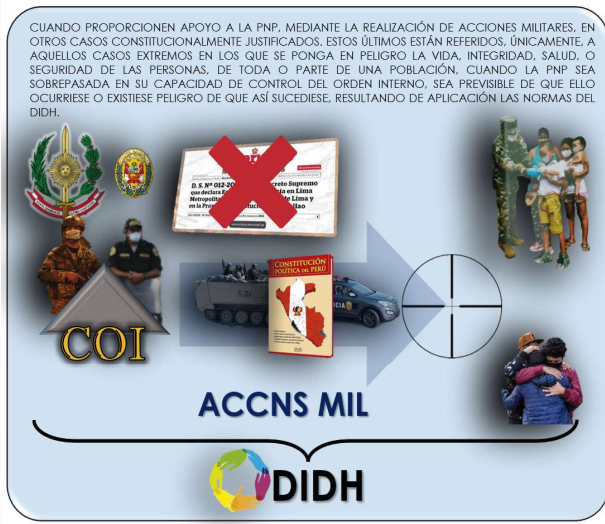
1 Capacidades para poder desarrollarnos en un multidominio tangible e intangible, son muy complejas de alcanzar e inclusive el US ARMY ha cambiado su concepto operacional, nosotros decidimos no avanzar como EEUU ya que se requiere de demasiada inversión.

**FIGURA 9 RANGO DE LAS OPERACIONES Y ACCIONES MILITARES – ROAM.**

ROL ESTRATÉGICO	RANGO	CONDICIÓN	SITUACIÓN	MARCO LEGAL	ACCIONES MILITARES
Garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial	Operaciones	Empleo de la fuerza	Conflicto internacional armado	Estado de sitio	OFENSIVA
Participar en el orden interno			Contra grupo hostil en territorio nacional	Estado de emergencia	DEFENSIVA
Participar en el orden interno	Acciones militares (Operaciones diferentes a la guerra)	Uso de la fuerza	Apoyo a la PNP para restablecer el OI	Estado de emergencia Estado de derecho	ESTABILIDAD
			Contra el TID	Estado de derecho Estado de emergencia	SOPORTE DE DEFENSA A LA AUTORIDAD CIVIL (DSCA)
Participar en el SINAGERD			Apoyo al SINAGERD	Estado de derecho Estado de emergencia	
Participar en el desarrollo nacional			Apoyo al desarrollo nacional	Estado de derecho	
Participar en la política exterior			Apoyo a la política externa	Cumplimiento acuerdos internacionales	



FIGURA 10 QUINTO ÁMBITO DE APLICACIÓN DE INTERVENCIÓN DE LAS FFAA.



el empleo de las unidades del Ejército. Por lo que éstas cumplen tareas tácticas en operaciones militares y tareas de soporte en acciones militares, de acuerdo con el Rango de las Operaciones y Acciones Militares – ROAM (ver figura 9) (Mogollón & Pimentel, 2020).

La Emergencia Nacional Sanitaria por el COVID (2020-2021), implicó que las Instituciones Castrenses participen en el control del orden interno, desarrollando acciones militares, en la condición de

“uso de la fuerza”, en situación de apoyar a la Policía Nacional del Perú (ver figura 10) para asegurar el control territorial y el control fronterizo del país (Vera, 2018).

La metodología "conceptos por capacidades" hace necesario estructurar conceptos funcionales, los cuales consisten en un conjunto de tres (03) vinculaciones mutuamente equilibradas: objetos (polivalencia, modularidad, interoperabilidad, empleada bajo el principio de armas combinadas), formas (Concepto operacional de OATU y características generales de la Fuerza Terrestre) y los medios (capacidades militares requeridas)(Arévalo et al., 2019).

El estudio centralizado de la capacidad operativa (nivel de alistamiento) del Ejército contiene la situación actualizada, en forma cuantificada, sobre el nivel alcanzado por la fuerza operativa (compuestas por Divisiones de Ejército y la Aviación del Ejército) para el cumplimiento de su misión, tanto para operaciones militares de Guerra Convencional (GC) como en Guerra No Convencional (GNC); así como para el cumplimiento de acciones militares (operaciones complementarias en apoyo a la PNP, en la interdicción de: la minería ilegal, Tráfico Ilícito de drogas, tala ilegal, contrabando, conflictos sociales, apoyo a la población en los desastres naturales, etc.). Los resultados, conclusiones y recomenda-

FIGURA 11 METODOLOGÍA "CONCEPTO POR CAPACIDADES".







FIGURA 13 ENFOQUES DE PLANEAMIENTO POR CAPACIDADES DEL MODELO CHILENO, BRASILEIRO Y COLOMBIANO.



Como antecedente tenemos que con la Ley N°28455 se creó el Fondo de Defensa para las FFAA y la PNP y entró en vigencia en enero del 2005, a partir de esa fecha sus recursos son obtenidos de las regalías generadas por la explotación del lote 56 y 88 del Gas de Camisea, Convención, Cusco. En base a esa ley, en la primera década de los 2000, tomando como parámetros los escenarios futuros que podría afectar la integridad y soberanía del Perú en los años siguientes por decisión política se aprobó el “Núcleo Básico para la Defensa”, en base a requerimientos específicos que comprendían un conjunto de proyectos y actividades para equipar a cada una de las Instituciones Armadas, de tal manera que puedan alcanzar en cierta medida algunas capacidades.

f. Planeamiento por capacidades (PBC)

La tarea de planeamiento tradicional para la defensa basada en amenazas (en el nivel estratégico e incluso en el operacional) se viene estructurando en un enfoque basado por capacidades (PBC), pero esta implementación resulta compleja toda vez que depende de diversos requerimientos.

Según Marowski Pilowsky (2018) “El planeamiento por capacidades, representa una herramienta significativa ya que consolida todos los enfoques teóricos o académicos previos, unificándolos en un procedimiento único a través de una metodología compartida [sic]”.

Al respecto, el modelo chileno (ver figura 13) se basa en la planificación, programación, presupuestación y gestión planteado en su Plan Estratégico Conjunto de Desarrollo de Capacidades puesto en vigencia desde el AF-2022. Su Manual de procesos de la planificación basada en capacidades para la Defensa Nacional (2018) establece una articulación entre las iniciativas de carácter gubernamental y las fuentes de financiamiento, estableciendo así dos (02) enfoques claramente definidos; el primero de ellos, vinculado a un planeamiento de corto plazo para el empleo de la fuerza y el segundo un planeamiento de largo plazo orientado al desarrollo de capacidades.

En lo que refiere al modelo brasileiro (ver figura 13), la implementación data desde la elaboración de la Estrategia Nacional de Defensa, Paz y Seguridad



FIGURA 14 PLANEACIÓN POR CAPACIDADES (PBC) MODELO COLOMBIANO.



para Brasil (2016), producto proveniente del análisis de las nuevas amenazas. A través del planeamiento por capacidades (PBC) se pretende optimizar la planificación enfocándose en los ambientes operacionales complejos articulándose con la doctrina de operaciones conjuntas. Aunque el PBC se ajusta a las disponibilidades presupuestarias y a las limitaciones tecnológicas, no soluciona los requerimientos del equipamiento militar, a menos que cuente con el respaldo del Estado brasileño. Sin embargo, el PBC contribuye con los esfuerzos para asegurar los recursos y fortalecer el diálogo político al evidenciar las necesidades críticas y los riesgos asociados con su no implementación (Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, 2019).

La experiencia colombiana (ver figura 13) con respecto al planeamiento basado en capacidades (PBC), ha generado un nuevo diseño en su estructura de planeamiento, implementándose en un horizonte de cuatro (04) años sujeto a las direcciones políticas. Sin embargo, sus pretensiones de mejora (de capacidades) se extendieron a más tiempo, afectando la integración en el diseño de la estructura de su fuerza, a sus proyecciones de obtención de recursos y a los esfuerzos empleados (Pineda, 2017).

En ese sentido el Ministerio de Defensa de Colombia adoptó en el 2018 el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública

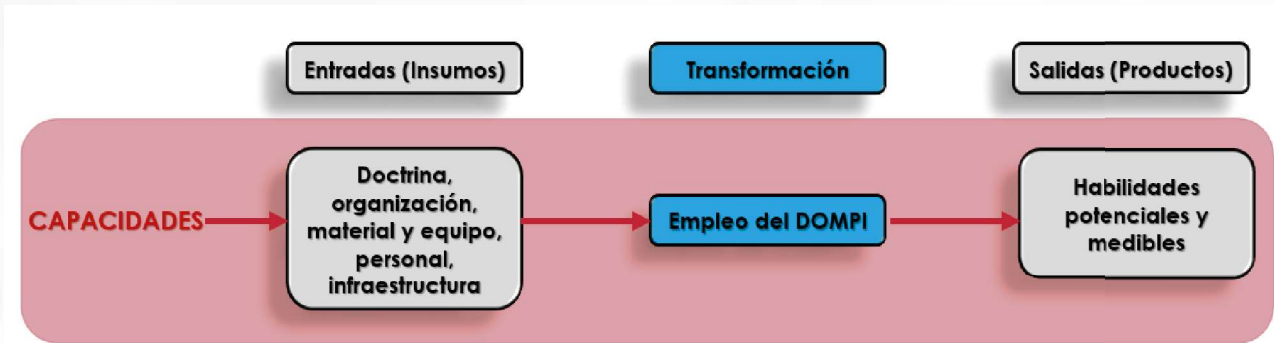
“CAPÂCITAS”, esta guía señala que el planeamiento basado en capacidades (PBC) alinea la planeación estratégica con la planeación presupuestal. Asimismo, identifica las capacidades requeridas por parte de la fuerza, para responder en ambientes y retos de mediano y largo plazo (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2020).

Esta guía metodológica, establece el procedimiento de planificar y programar los recursos del Sector, en el mediano y largo plazo, para el desarrollo de las capacidades, a través de cinco (05) procesos definidos como: direccionamiento político y estratégico para la defensa y seguridad; planeación por capacidades y proyección de financiación; planeación estratégica y presupuestal; programación presupuestal basada en capacidades; y seguimiento al desarrollo de capacidades.

Entonces, resulta interesante analizar la trazabilidad de la articulación de la planeación estratégica con la presupuestal para la obtención de capacidades acorde a los requerimientos de la fuerza. Por tanto, una vez definidas las propuestas para cerrar estas brechas de capacidad, se planifican y programan los recursos necesarios para su desarrollo. Otro aspecto importante de esta guía metodológica, son los ocho (08) productos de la planeación por capacidades. A través de esta secuencia se estructura una dinámica articulada que inicia desde un concepto



FIGURA 15 PROCESOS DE SERVICIO DEL SECTOR DEFENSA COLOMBIA.



estratégico, y que finaliza con una propuesta para el cierre de brechas de capacidad (ver figura 14).

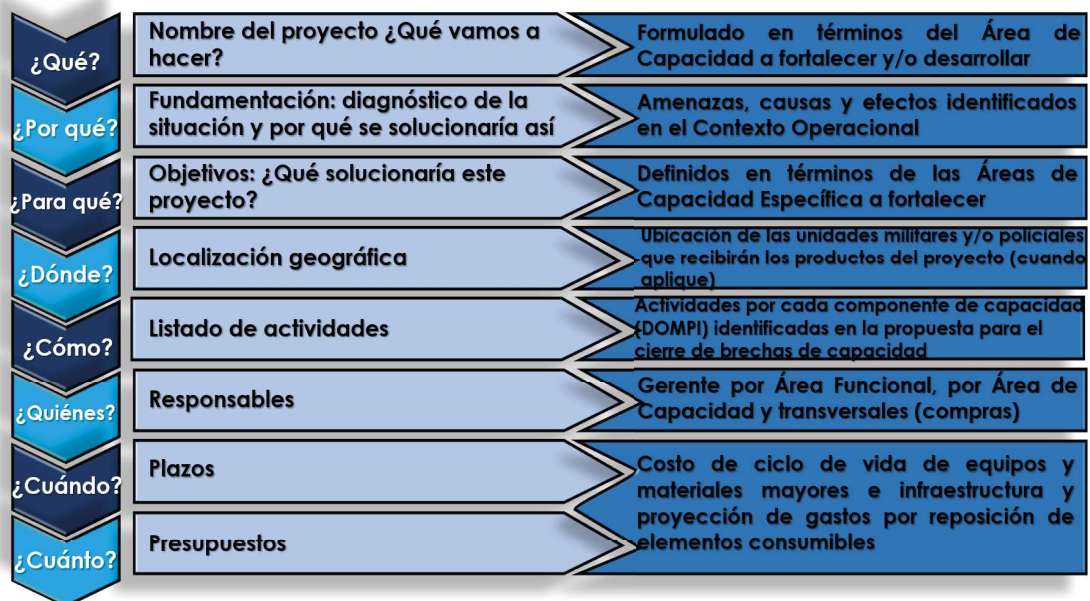
Al respecto, al realizar un análisis comparativo de planeación por capacidades (PBC) llevado a cabo por el Sector Defensa colombiano con respecto a nuestro enfoque, se puede evidenciar claramente la carencia de una guía metodológica

Resulta importante señalar que el Planeamiento por capacidades obedece también a la integración presupuestaria. Es por ello que el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública “CAPÂCITAS” desarrollado por el Ministerio de Defensa de Colombia, dentro de sus cinco (05) procesos se puede identificar el proceso denomi-

nando “programación presupuestal basada en capacidades”, el cual establece la trazabilidad de los planes estratégicos, planes presupuestales que conllevan a la asignación de recursos para una mejora del diseño de fuerza que se requiere. Para lo cual resulta imprescindible desarrollar una programación de inversiones con marcos presupuestales establecidos y un planeamiento acorde al desarrollo de dicha fuerza.

La experiencia de Colombia y su enfoque de Planeamiento basado en Capacidades ha conseguido establecer una metodología denominada “Guía metodológica para la formulación de Proyectos de Inversión por Capacidades” el cual dinamiza el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de

FIGURA 16 ESTRUCTURA DE PREGUNTAS QUE DEBERÍA RESPONDER TODA INVERSIÓN.





la Fuerza Pública “CAPÁCITAS” y tres (03) procesos claramente definidos: N°01 Direccionamiento político y estratégico para la defensa y seguridad; N°02 Planeación por capacidades y proyección de financiación; y N°03 Planeación estratégica y presupuestal. Los cuáles son fuentes de información necesarias para la formulación de los proyectos de inversión.

En ese sentido, resulta necesario señalar los productos, servicios o resultados que el Sector Defensa produce para el desarrollo de inversiones (figura 15).

Adicionalmente, la presente guía presenta el proceso de formulación durante el cual se debe responder a preguntas necesarias para la formulación de inversiones, en particular para el desarrollo de las capacidades operacionales (figura 16).

## CONCLUSIONES

De lo planteado en los párrafos precedentes nos permitimos a presentar las conclusiones siguientes:

- a. Se aprecia un sesgo de interpretación sobre la temporalidad de los roles estratégicos asignados por la Constitución vigente, al que equivocadamente se les suele definir como “Nuevos roles”, los cuales ya están establecidos por la Carta Magna desde hace más de treinta y un (31) años (desde 1993); así mismo se particulariza los cinco (05) roles como principales cuando es visible su tipología en el rol principal (garantizar) versus los roles distintos a la guerra – RDG (participar), lo cual define mejor el marco de actuación de nuestros elementos en su cumplimiento.
- b. Se debe implementar una asertiva gestión del conocimiento con respecto a las capacidades militares operativas del Ejército del Perú y a las capacidades militares de las Fuerzas Armadas, para nuestras dinámicas de planeamiento, toma de decisiones y gestión institucional; así como la redefinición de nuestros referentes doctrinarios vigentes.
- c. Se evidencia una relación estrecha y significa-

tiva entre las capacidades operacionales del Ejército con respecto a las capacidades militares conjuntas. Ya que las capacidades del Ejército del Perú son un componente fundamental y están doctrinariamente enmarcadas e integradas a las capacidades militares conjuntas (abordando esta relación incluso en el nivel de subcapacidades), y su desarrollo para el planeamiento por capacidades (PBC) resulta crucial para el cumplimiento de los roles estratégicos constitucionales en cualquiera de los niveles (táctico, operacional o estratégico).

- d. Respecto a la prioridad de atención. Resulta indispensable estructurar bien cuáles son las capacidades y subcapacidades indispensables para el cumplimiento de los roles distintos a la guerra (RDG) de manera de rentabilizar socialmente su fortalecimiento mediante inversiones para disponer de una aptitud reactiva polivalente, de actuación ante escenarios de crisis o de emergencia.
- e. Debería apreciarse si la doctrina pueda ser considerada como capacidad como bien lo vienen definiendo las instituciones armadas de otros países.
- f. El diagnóstico del cierre de brechas se desprende del estudio y la determinación del diseño de fuerza (DEMF) al año 2034 que requiere la organización, para alcanzar capacidades operacionales que le permita cumplir con los roles estratégicos.
- g. El Plan Estratégico de Inversiones del Ejército se constituye en un programa desarrollado de manera cronológica con el propósito de implementar un conjunto de inversiones y lograr el objetivo de alcanzar “capacidades fundamentales” que les permitan de manera progresiva y de acuerdo a la disponibilidad de los recursos económicos ir respondiendo a los diversos roles constitucionales asignados.
- h. Es de suma utilidad para el CCFFAA, tomar conocimiento del nivel de alistamiento ope-





racional (capacidad operativa) que dispone el Ejército del Perú, en base a sus capacidades operacionales y cumplir con los roles estratégicos asignados por el Estado. Asimismo, esta información, le permitirá al Sector Defensa priorizar y realizar las adquisiciones que permitan incrementar este alistamiento operacional (del Ejército del Perú) para el cumplimiento de su misión institucional y de los roles constitucionales mencionados.

- i. El Planeamiento por capacidades (PBC) no es un enfoque nuevo en la región; toda vez que ya algunos países han implementado esta metodología dentro de sus sectores de defensa y otros en vías de implementación. Asimismo, han identificado que este planeamiento basado en capacidades (PBC) obedece a una articulación entre el planeamiento Estratégico, el planeamiento presupuestario y con tener una identificación clara de su diseño y estructura de la fuerza y sus capacidades. Sin embargo, en el presente análisis efectuado podemos visualizar que el Ministerio de Defensa de Colombia ha resaltado claramente toda una metodología basados en diferentes guías a través del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública “CAPÂCITAS”. En ese sentido resulta necesario diseñar guías metodológicas como herramientas que permitan realizar un eficiente planeamiento basado en capacidades (PBC) en los diferentes sectores de defensa de los países que están en vías de implementación

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Nacional. (2004). 9na Política Nacional de Seguridad (Issue d, p. 9).
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2020, June 11). Instituciones de Defensa y seguridad del Caribe implementarán una mejor planeación estratégica y modernización organizacional gracias al intercambio con Colombia. Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. <https://www.apccolombia.gov.co/taxonomy/term/158>
- Anexo 2 Diagnóstico Institucional al PTI 2020-2034, 87 (2020).
- Anexo 5 Concepto Fundamental de Empleo Del Ejército, 33 (2020).
- Arancibia Pascal, R. (2017). Metodología para la aplicación del diseño operacional. *Revista de Marina*, 957, 48–53. <https://revistamarina.cl/revistas/2017/2/rarancibiap.pdf>
- Arévalo, J., Torres, A., Valverde, J., Benavides, R., Vera, P., & Freyre, C. (2019). Concepto Fundamental de Empleo 1.0. <https://ceep.mil.pe/wp-content/uploads/2020/11/diplane-BJ.pdf>
- Benavides Febres, R. (2021). El planeamiento basado en capacidades y efectos y su adaptación en el proceso de transformación del Ejército. <https://pensamientoconjunto.com.pe/index.php/PC/article/view/24>
- Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. (2019, marzo 18). Dinámicas de modernización de las Fuerzas Armadas de Brasil. Centro de Estudios Estratégicos Del Ejército Del Perú. <https://ceep.mil.pe/2019/03/18/dinamicas-de-modernizacion-de-las-fuerzas-armadas-de-brasil/>
- Congreso de La República, Pub. L. No. Ley N°29664, 13 (2011).
- Constitución Política Del Perú (1993).
- Decreto Legislativo N°1134, Ley de Organización y Funciones Del Ministerio de Defensa, 6 (2012).
- Decreto Legislativo N°1136 - D. Leg. del Comando Conjunto de Las Fuerzas Armadas, 04 (2012).
- Decreto Legislativo N°1142 - Ley de Bases Para La Modernización Delas Fuerzas Armadas, 2 (2012).
- Decreto Supremo N°006-2016-DE, Pub. L. No. D. Leg. N°1136-, 52 (2016).
- Decreto Supremo N°007-2016-DE, 44 (2016).
- Díaz López, C. F., & Ángel Banegas, G. R. (2011). Especialización en estrategia operacional y planeamiento militar conjunto [Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas]. <http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/2322/1/TFI%2056-2011%20DIAZ%20LOPEZ.pdf>
- Directiva General N° 05-2016/MINDEFNVPD/DGE-PE/DPD “Proceso Metodológico Para El Planeamiento Estratégico Del Sector Defensa En El Campo Militar,” 86 (2016).
- Directiva General N°026 2011/MINDEFNPD/A/1



“Planeamiento Estratégico Del Sector Defensa,” Pub. L. No. Directiva Gral N°026 2011/MINDEFNPD/A/1, 92 (2011).

Directiva N°007/07.10.01/COTE/V-2.a Directiva Que Norma La Formulación de La Capacidad Operativa Del Ejército, 52 (2010).

Directiva N°043 CCFFAA/D-5/PLMTO “Planeamiento Para La Determinación de La Estructura y Magnitud de Las Fuerzas Armadas Del Perú,” 84 (2011).

Gastañaga Alvarez, G. (2020). Plan de inversiones, planeamiento estratégico de inversiones (G. A. Guiovani, Ed.).

Girón Gutierrez, E. (2003). Informe del relator de la Conferencia Especial sobre Seguridad. In Organización de los Estados Americanos (Vol. 14).

Manual de Procesos de La Planificación Basada En Capacidades Para La Defensa Nacional, Resolución Exenta MINDEF N°1 (2018).

Manual Directriz 3-0 Concepción de Las Operaciones y Acciones Militares, 44 (2018).

Marowski Pilowsky, C. (2018). El proceso de planificación de la Defensa Nacional en los segmentos de la planificación primaria (o política) y de la planificación secundaria (o estratégica). Centro de Estudios Estratégicos de La Academia de Guerra, 20, 16.

Masalleras, M. (2023). Rusia, Ucrania y la Doctrina Gerasimov. AthenaLab. <https://athenalab.org/rusia-ucrania-y-la-doctrina-gerasimov/>

Ministerio de Defensa. (2012). Directiva General N°09-2012-MINDEF/VPD/DGEPE/DPD - Participación de las FFAA en la conservación del ambiente, la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales (p. 14).

Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2018a). Guía Metodológica para la Formulación de Proyectos de Inversión por Capacidades (1). <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>

Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2018b). Guía Metodológica para la Formulación de Proyectos de Inversión por Capacidades (1). <http://capacitas.mindefensa.gov.co/storage/biblioteca/Tomo%202%20-%20Proceso%202.pdf>

Mogollón Sandoval, O. J., & Pimentel Roque, V. M. (2023). La doctrina como factor de capaci-

dad. Pensamiento Conjunto, 11(1), 16. [https://scholar.google.es/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=es&user=urPCFesAAAAJ&citation\\_for\\_view=urPCFesAAAAJ:qjMakFHDy7sC](https://scholar.google.es/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=urPCFesAAAAJ&citation_for_view=urPCFesAAAAJ:qjMakFHDy7sC)

Mogollón Sandoval, O., & Pimentel Roque, V. (2020). La adaptación de las capacidades militares para el desarrollo de acciones militares. *Experticia Militar*, 11, 8.

Oxford Léxico Diccionario. (2024). Capacidad. Diccionario de La Lengua Española | RAE - ASALE. <https://dle.rae.es/capacidad>

Pineda Fandiño, M. H. (2017). Planeación basada en capacidades, herramienta de gestión para la transformación y futuro de la Fuerza Pública en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada.

Plan Bicentenario, 286 (2011).

Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM 2017-2021 Actualizado, 117 (2017).

Resolución Del Jefe Del Comando Conjunto de Las Fuerzas Armadas N°295 CCFFAA/D-5/PE, 14 (2014).

Resolución Del Jefe Del Comando Conjunto de Las Fuerzas Armadas N°355 CCFFAA/D-5/PE, 12 (2012).

Resolución Ministerial N°1490-2016 - DE/CCFFAA, 12 (2016).

Valverde Virhuez, J. K. (2020). Desarrollo de la fuerza en el Plan de Transformación del Ejército [Escuela Militar de Chorrillos - “CrI Francisco Bolognesi”]. <https://repositorio.esuelamilitar.edu.pe/server/api/core/bitstreams/b8cc90d2-f334-47d9-95e6-18eaa944ffaf/content>

Vera Delzo, P. E. (2018). Transformación en el Ejército del Perú: ¡Tendencia o necesidad! *Pensamiento Conjunto*, 3, 8. <http://rpdefense.over-blog.com/tag/colombia/>