

PÚBLICO

MANUAL BÁSICO CONJUNTO

# MBC 5-18

ESTRATEGIA

MARZO 2026



FUERZAS MILITARES  
DE COLOMBIA

MANUAL BÁSICO CONJUNTO

# MBC 5-18

## ESTRATEGIA

---

MARZO 2026 | PÚBLICO



FUERZAS MILITARES  
DE COLOMBIA

Producto elaborado por el  
Centro de Doctrina Conjunta de las Fuerzas Militares de Colombia - CEDCO  
© 2026 Comando General de las Fuerzas Militares

MANUAL BÁSICO CONJUNTO  
**MBC 5-18** ESTRATEGIA  
PÚBLICO  
MARZO 2026  
Impreso por  
Imprenta CGFM

**Restricciones de distribución:** Ninguna.  
Se autoriza su distribución pública.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA

FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA  
COMANDO GENERALDISPOSICIÓN NÚMERO 011 DE 2026  
(24 DE MARZO DE 2026)

Por la cual se aprueba la generación del  
**“MANUAL BÁSICO CONJUNTO MBC 5-18 ESTRATEGIA” (PÚBLICO)**

**EL COMANDANTE GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES,**

En uso de las atribuciones legales que le confiere el literal a), del numeral 26 del Decreto No. 1605 del 8 de agosto de 1988.

**CONSIDERANDO:**

Que conforme a lo establecido en el Decreto No. 1605 del 8 de agosto de 1988, en su numeral 26, literal a), los reglamentos y manuales de carácter general, así como las instrucciones generales, deben ser aprobados mediante disposición del Comando General de las Fuerzas Militares.

Que el Centro de Doctrina Conjunta (CEDCO), se encuentra adelantando el proceso correspondiente a la generación, actualización y estandarización de la Doctrina Conjunta, de conformidad con lo señalado en el Decreto No. 1605 del 08 de agosto de 1988 *“Por el cual se aprueba el “Reglamento de Publicaciones Militares” FFMM 3-1 (Público)”* y la Directiva Permanente No. 0124001358202/MDN-COGFM-JEMCO-SEMPE-CGDJ7 del 3 de mayo de 2024 *“Lineamientos para la generación, actualización y vigencia de la Doctrina Conjunta de las Fuerzas Militares y otras publicaciones militares”*, directiva que entre otros establece, la jerarquía doctrinal conjunta y el árbol doctrinal conjunto, en los que se determina el listado de Manuales Fundamentales Conjuntos (MFC) y Manuales Básicos Conjuntos (MBC) por generar y actualizar.

Que el señor Mayor General Subjefe de Estado Mayor de Operaciones Conjuntas (SEMOC), emitió concepto de viabilidad técnica para la generación del manual, mediante radicado No. 0125000927102/MDN-COGFM-JEMCO-SEMOC-CGDJ3-DIPOI del 3 de febrero del 2025, en el cual recomendó que *“(…) Revisado el proyecto de publicación militar para la generación de doctrina, el Manual Básico Conjunto MBC 5-18 “ESTRATEGIA”, se ajusta a la normatividad vigente y esta alineado a los principios de DDHH y DIH, así mismo; cumplió con los requisitos exigidos para su trámite, por tal motivo se determina la viabilidad del manual básico conjunto”*.

Que el señor Teniente Coronel Jefe del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de Guerra “Gral. Rafael Reyes Prieto”, emitió concepto de viabilidad técnica para la generación del manual, mediante radicado No. 0125103082ESDEG/MDN-COGFM-JEMCO-ESDEG-SBESG-VACAD-PROAC-DEEST del 4 de enero del 2025, en el cual recomendó que *“(…) Revisado el proyecto de publicación militar para la generación de doctrina, el Manual Básico Conjunto MBC 5-18 “ESTRATEGIA”, se ajusta a la normatividad vigente y cumplió con los requisitos exigidos para su trámite, por tal motivo se determina la viabilidad del manual básico conjunto”*.

Que el señor Mayor Director Dirección de Derecho Operacional de la Subjefatura de Estado Mayor Jurídica Institucional (SEMJI), emitió concepto en el ámbito jurídico – normativo relacionado con la transversalización de contenidos en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, para la generación del manual, mediante radicado No. 0125005371702/MDN-COGFM-JEMCO-SEMJI-DIDOP del 11 de junio del 2025, en el cual recomendó que *“(…) Una vez leído, analizado y verificado el proyecto de Manual Básico Conjunto MBC 5-18 “ESTRATEGIA”, el mismo integra la normativa que permite transversalizar el marco de protección en Derechos Humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario. Por lo tanto, el contenido el mismo se ajusta a los preceptos constitucionales, legales y doctrinales vigentes”*.

Que el señor Teniente Coronel Jefe Departamento de Doctrina Conjunta del Centro de Doctrina Conjunta (CEDCO), emitió concepto de viabilidad técnica para generación del manual, mediante radicado No. 0125111539ESDEG/MDN-COGFM-JEMCO-ESDEG-SBESG-VINVE-CEDCO del 27 de mayo del 2025, en el cual recomendó que *“(…) Revisado el proyecto de publicación militar para la generación de doctrina, el Manual Básico Conjunto MBC 5-18 “ESTRATEGIA”, se ajusta a la normatividad vigente y cumplió con los requisitos exigidos para su trámite, por tal motivo se determina la viabilidad del manual básico conjunto”*.

Que el señor Coronel Jefe del Departamento Conjunto de Educación Militar (CGDJ7), emitió concepto de viabilidad técnica para generación del manual, mediante radicado No. 0125005774402/MDN-COGFM-JEMCO-SEMPE-CGDJ7 del 10 de junio del 2025, en el cual recomendó que *“(…) Revisado el proyecto de publicación militar para la generación de doctrina, el Manual Básico Conjunto MBC 5-18 “ESTRATEGIA”, se ajusta a la normatividad vigente y cumplió con los requisitos exigidos para su trámite, por tal motivo se determina la viabilidad del manual básico conjunto”*.

Que el señor Mayor General Director de la Escuela Superior de Guerra “Gral. Rafael Reyes Prieto”, mediante exposición de motivos radicado No. 0126105732ESDEG/MDN-COGFM-JEMCO-ESDEG-SBESG-VINVE-CEDCO del 17 de febrero del 2026, expuso “RECOMENDACIÓN: Revisado el proyecto de publicación militar para la generación (MBC 5-18 “ESTRATEGIA”), se ajusta a la normatividad vigente y cumplió con los requisitos exigidos para su trámite, por tal motivo se determina la viabilidad del manual.

Que de conformidad con lo expuesto;

#### **DISPONE:**

**ARTÍCULO 1°** Apruébese el **MANUAL BÁSICO CONJUNTO MBC 5-18 “ESTRATEGIA”** elaborado por el Centro de Doctrina Conjunta (CEDCO), el cual se identificará, así:

**MANUAL  
MBC 5-18  
PÚBLICO  
MARZO 2026**

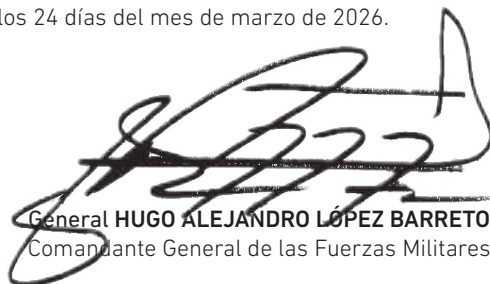
**ARTÍCULO 2°** Las observaciones a que dé lugar la aplicación del Manual Básico Conjunto en referencia, deben ser presentadas al Comando General de las Fuerzas Militares, a fin de estudiarlas y tenerlas en cuenta para posteriores ediciones en la forma que establece el Decreto No. 1605 de 1988, “Por el cual se aprueba el Reglamento de Publicaciones Militares” FF. MM. 3-1 Público.

**ARTÍCULO 3°** El Comando General de las Fuerzas Militares, dispondrá la edición del Manual Básico Conjunto aprobado en virtud de la presente Disposición.

**ARTÍCULO 4°** Esta Disposición rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones contrarias sobre la materia.

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los 24 días del mes de marzo de 2026.



General **HUGO ALEJANDRO LÓPEZ BARRETO**  
Comandante General de las Fuerzas Militares

---

PÁGINA DEJADA EN BLANCO INTENCIONALMENTE

---

## PRÓLOGO

---

En el cambiante panorama global y regional del siglo XXI, la defensa y seguridad de Colombia se enfrentan a desafíos de creciente complejidad. Como Comandante General de las Fuerzas Militares de Colombia, es mi deber y privilegio presentar este manual de estrategia, un esfuerzo colectivo para consolidar nuestra doctrina estratégica y guiar nuestras acciones en un contexto estratégico cada vez más dinámico.

Este manual no solo busca proporcionar una guía comprensiva sobre los fundamentos de la estrategia militar, sino también contextualizar su relevancia en el entorno particular de Colombia. Nuestra nación, rica en historia y biodiversidad, también ha sido escenario de prolongados desafíos relacionados con el conflicto armado, el narcotráfico, el crimen organizado transnacional y, más recientemente, las amenazas híbridas y cibernéticas. Todo ello exige una respuesta estratégica que integre experiencia, innovación y un compromiso inquebrantable con los valores democráticos y los derechos humanos.

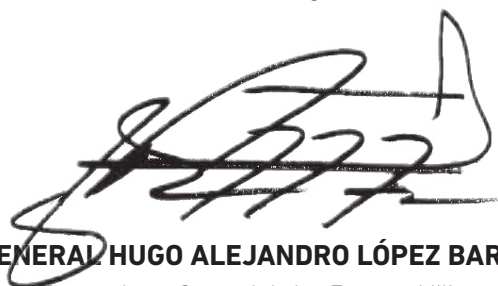
La estrategia, como arte y ciencia, se fundamenta en la interacción de fines, formas, medios y riesgos. Este manual detalla estos componentes esenciales para diseñar, planificar y ejecutar operaciones militares en consonancia con los objetivos nacionales de seguridad y defensa. A través del análisis de los *fines*, definimos nuestros objetivos; mediante las *formas*, establecemos los métodos para alcanzarlos; con los *medios*, empleamos los recursos disponibles, y mediante la consideración de los *riesgos*, evaluamos y mitigamos los desafíos y las incertidumbres inherentes a cada decisión estratégica.

El contexto estratégico en el que operan nuestras Fuerzas Militares demanda una comprensión profunda de las dinámicas geopolíticas y las amenazas multidimensionales. Por ello, este manual aborda las relaciones entre los intereses nacionales, la cooperación internacional y el entorno regional, destacando el papel fundamental de nuestras Fuerzas Militares en la construcción de una Colombia más segura y estable.

Invito a los líderes militares, a los responsables de la formulación de políticas, y a todos los que desempeñan un papel en la defensa y seguridad de nuestro país, a utilizar este manual como una herramienta práctica y reflexiva. La estrategia no es un documento estático, sino un proceso vivo que evoluciona con el tiempo y las circunstancias.

Estoy convencido de que este manual contribuirá a consolidar la efectividad de nuestras Fuerzas Militares, a reforzar nuestra capacidad de adaptación ante las adversidades y a garantizar que nuestras acciones sigan estando alineadas con los más altos ideales de servicio a la patria.

Con la convicción de que juntos podemos enfrentar cualquier desafío, pongo a disposición de la nación este trabajo, esperando que se convierta en un referente para las generaciones presentes y futuras de líderes estratégicos.



**GENERAL HUGO ALEJANDRO LÓPEZ BARRETO**  
Comandante General de las Fuerzas Militares

## FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA



### CENTRO DE DOCTRINA CONJUNTA

Generación  
Manual básico conjunto  
N.º 5-18  
Público  
Marzo de 2026

### ESTRATEGIA

1. La presente publicación es generada como nuevo desarrollo por lo cual aún no se registran cambios.

---

PÁGINA DEJADA EN BLANCO INTENCIONALMENTE

---

# CONTENIDO

<b>PRÓLOGO</b>	<b>VII</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>XVII</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>FUNDAMENTOS DE ESTRATEGIA</b>	
<b>1.1. TEORÍA DE LA ESTRATEGIA</b>	<b>1-1</b>
<b>1.2. DESCRIPCIÓN GENERAL</b>	<b>1-1</b>
<b>1.3. POLÍTICA, ESTRATEGIA Y PODER NACIONAL</b>	<b>1-3</b>
<b>1.3.1. La política nacional articula los objetivos nacionales</b>	<b>1-3</b>
<b>1.3.2. La política concierne al poder</b>	<b>1-4</b>
<b>1.3.3. La política es intrínsecamente dinámica</b>	<b>1-4</b>
<b>1.3.4. Diseño e implementación de la estrategia</b>	<b>1-4</b>
<b>1.4. EL ESPECTRO DE LA ACCIÓN POLÍTICA</b>	<b>1-5</b>
<b>1.5. LA NATURALEZA Y EL CARÁCTER DE LA GUERRA</b>	<b>1-6</b>
<b>1.5.1. La naturaleza constante de la guerra</b>	<b>1-6</b>
<b>1.5.2. El carácter variable de la guerra</b>	<b>1-7</b>
<b>1.6. NIVELES DE LA ESTRATEGIA</b>	<b>1-8</b>
<b>1.6.1. Estrategia nacional</b>	<b>1-8</b>
<b>1.6.2. Estrategia de Seguridad Nacional</b>	<b>1-9</b>
<b>1.6.3. Estrategia Militar Nacional</b>	<b>1-10</b>
<b>1.7. MARCO ESTRATÉGICO E INSTRUMENTOS DEL PODER NACIONAL</b>	<b>1-12</b>
<b>1.7.1. El instrumento diplomático</b>	<b>1-12</b>
<b>1.7.2. El instrumento de información</b>	<b>1-12</b>
<b>1.7.3. El instrumento militar</b>	<b>1-13</b>
<b>1.7.4. El instrumento económico</b>	<b>1-13</b>
<b>1.8. LA NATURALEZA DEL CONFLICTO</b>	<b>1-13</b>
<b>1.8.1. Naturaleza perdurable del conflicto</b>	<b>1-13</b>
<b>1.8.2. Los componentes del poder de combate</b>	<b>1-15</b>
<b>1.8.3. El ambiente estratégico</b>	<b>1-17</b>

<b>1.9.</b>	<b>NIVELES DE LA GUERRA</b>	<b>1-18</b>
1.9.1.	El nivel estratégico-militar	1-22
1.9.2.	El nivel operacional	1-23
1.9.3.	El nivel táctico	1-24
1.9.4.	Distinguir los niveles de la guerra	1-24
<b>1.10.</b>	<b>ENLACE POLÍTICO-MILITAR Y EL COMPONENTE MILITAR DE LA ESTRATEGIA</b>	<b>1-25</b>
1.10.1.	Estrategia militar	1-26
1.10.2.	Fines, formas y medios	1-28

## CAPÍTULO 2 CONTEXTO ESTRATÉGICO

<b>2.1.</b>	<b>EL TEATRO ESTRATÉGICO</b>	<b>2-1</b>
<b>2.2.</b>	<b>LA AMENAZA ACTUAL</b>	<b>2-2</b>
2.2.1.	Globalización	2-4
2.2.2.	Geometría política	2-5
2.2.3.	Cambio demográfico y ambiental	2-6
2.2.4.	Tecnología y transformación militar	2-7
<b>2.3.</b>	<b>TENDENCIAS MILITARES</b>	<b>2-8</b>
2.3.1.	Futuro equilibrio del poder	2-8
2.3.2.	Tipos de adversarios	2-10
2.3.3.	AMENAZAS ASIMÉTRICAS	2-12
<b>2.4.</b>	<b>IMPLICACIONES PARA LA CONDUCCIÓN DE OPERACIONES</b>	<b>2-12</b>
2.4.1.	<i>Continuum</i> del conflicto	2-12
2.4.2.	Entendimiento	2-18
2.4.3.	Temas de operaciones	2-20
2.4.4.	Clasificación de las operaciones	2-24

## CAPÍTULO 3 FINES, FORMAS Y MEDIOS ESTRATÉGICOS

<b>3.1.</b>	<b>DESCRIPCIÓN GENERAL</b>	<b>3-1</b>
<b>3.2.</b>	<b>ANALIZAR LA SITUACIÓN ESTRATÉGICA</b>	<b>3-4</b>
<b>3.3.</b>	<b>DEFINICIÓN DE LOS FINES DESEADOS</b>	<b>3-4</b>
<b>3.4.</b>	<b>DESARROLLO DE LOS MEDIOS</b>	<b>3-7</b>
3.4.1.	Instrumento diplomático	3-8
3.4.2.	Instrumento de información	3-9

3.4.3.	Instrumento militar	3-10
3.4.4.	Instrumento económico	3-11
3.5.	ARTICULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DEL PODER NACIONAL	3-12
3.6.	ADAPTANDO LOS MEDIOS	3-14
3.7.	LA RELACIÓN DE LA ESTRATEGIA CON EL TIEMPO	3-14
3.8.	FORMAS ESTRATÉGICAS	3-15
3.9.	ENFOQUES ESTRATÉGICOS FUNDAMENTALES	3-15
3.10.	RELACIÓN ENTRE FINES ESTRATÉGICOS Y FORMAS MILITARES	3-20

## **CAPÍTULO 4 ESTRATEGIA MILITAR**

4.1.	FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA	4-1
4.1.1.	Estrategia nacional	4-2
4.1.2.	Estrategia de defensa nacional	4-4
4.2.	ESTRATEGIA MILITAR	4-5
4.2.1.	La lógica de la estrategia militar	4-9
4.2.2.	Usos estratégicos de la fuerza militar	4-12
4.3.	CLASIFICACIÓN DE ESTRATEGIAS MILITARES	4-16
4.3.1.	Estrategia militar nacional	4-16
4.3.2.	Estrategia institucional o de las fuerzas	4-18
4.4.	ESTRATEGIA MILITAR EN CAMPAÑAS CONJUNTAS	4-19
4.4.1.	Ciencia y arte militar	4-19
4.4.2.	El arte estratégico	4-19
4.4.3.	Arte operacional de la estrategia	4-21
4.4.4.	Campañas estratégicas	4-22
4.4.5.	Campañas de contingencia	4-23
4.4.6.	Gestión global de la fuerza y postura	4-24
4.5.	ESTRATEGIA INSTITUCIONAL	4-25
4.5.1.	Implementación de estrategias institucionales	4-25
4.5.2.	Estrategia militar en el desarrollo de la fuerza	4-26
4.5.3.	Estrategia militar en el diseño de la fuerza	4-27

## **CAPÍTULO 5**

### **DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA MILITAR NACIONAL**

<b>5.1.</b>	<b>CONTEXTO LA ESTRATEGIA MILITAR NACIONAL</b>	<b>5-2</b>
<b>5.2.</b>	<b>FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS Y PROPÓSITO ESTRATÉGICO</b>	<b>5-3</b>
<b>5.2.1.</b>	Desarrollo conceptual de las formas estratégicas	5-4
<b>5.2.2.</b>	Pensamiento crítico y creativo	5-7
<b>5.2.3.</b>	Diseño sistémico	5-7
<b>5.2.4.</b>	Planeamiento basado en efectos	5-8
<b>5.2.5.</b>	Enfoque metodológico ecléctico	5-9
<b>5.3.</b>	<b>PASOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA MILITAR NACIONAL</b>	<b>5-10</b>
<b>5.3.1.</b>	Comprensión del ambiente estratégico	5-10
<b>5.3.2.</b>	Formulación del problema estratégico	5-13
<b>5.3.3.</b>	Determinación de fines estratégicos y objetivos militares	5-16
<b>5.3.4.</b>	Selección de formas estratégicas	5-18
<b>5.3.5.</b>	Efectos deseados y asignación de medios	5-26
<b>5.3.6.</b>	Evaluación de riesgos y validación estratégica	5-30
<b>5.4.</b>	<b>CONSIDERACIONES PARA LA ESTRUCTURACIÓN DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA MILITAR</b>	<b>5-33</b>
<b>5.4.1.</b>	Formato propuesto para el documento estratégico	5-33
<b>5.4.2.</b>	Contenido mínimo requerido	5-35
<b>5.5.</b>	<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>5-36</b>

## **CAPÍTULO 6**

### **RIESGO Y EVALUACIÓN ESTRATÉGICA**

<b>6.1.</b>	<b>EVALUACIÓN ESTRATÉGICA Y DE RIESGOS</b>	<b>6-1</b>
<b>6.1.1.</b>	Propósito	6-1
<b>6.1.2.</b>	Tipos de evaluaciones	6-2
<b>6.2.</b>	<b>EVALUACIÓN CONTINUA</b>	<b>6-3</b>
<b>6.3.</b>	<b>COSTOS Y RIESGOS</b>	<b>6-4</b>
<b>6.4.</b>	<b>EVALUAR LA VALIDEZ</b>	<b>6-5</b>
<b>6.5.</b>	<b>CORREGIR EL CURSO</b>	<b>6-7</b>
<b>6.6.</b>	<b>RECONOCER Y EVITAR TRAMPAS</b>	<b>6-8</b>
<b>6.6.1.</b>	Buscar panaceas estratégicas	6-8
<b>6.6.2.</b>	Enfatizar el proceso sobre el producto	6-8

**PRELIMINARES**

6.6.3.	Buscar el <i>fait accompli</i> decisivo	6-9
6.6.4.	Usar etiquetas	6-9
6.6.5.	Los resultados político-militares no coinciden	6-10
6.7.	EVALUAR LA ESTRATEGIA	6-11

**GLOSARIO**

1.	SIGLAS Y ACRÓNIMOS	GLOSARIO-1
2.	TÉRMINOS	GLOSARIO-3

**REFERENCIAS**

REFERENCIAS-1
---------------

---

PÁGINA DEJADA EN BLANCO INTENCIONALMENTE

---

## INTRODUCCIÓN

---

El *Manual básico conjunto 5-18 Estrategia* proporciona la estructura de referencia para entender los principios fundamentales de la estrategia y proporciona un entendimiento y perspectiva sobre su desarrollo, ejecución y evaluación que los estrategas, equipos de planeamiento, capacitadores, comandantes y personal pueden usar. Proporciona, así mismo, una solución de puente a corto plazo para la doctrina conjunta. El MBC 5-18 complementa la doctrina conjunta actual y proporciona un contexto para quienes desarrollan una estrategia nacional y la implementan en niveles subordinados. Además de utilizar la doctrina conjunta y de Fuerza actual, los procedimientos existentes y la guía de políticas existentes, este documento utiliza la extensa literatura sobre estrategia que se encuentra en el mundo académico, las instituciones de educación militar profesional y el sector privado.

Este manual básico conjunto (MBC) proporciona guía para desarrollar, implementar y evaluar una estrategia. Se enfoca en el desarrollo de una estrategia militar a nivel nacional y en cómo se utiliza el instrumento militar de poder, en combinación con los otros instrumentos del poder nacional, en la búsqueda de lograr objetivos políticos. Discute, por otra parte, los elementos esenciales de cualquier estrategia; la relación de fines, formas y medios, y la interacción entre objetivos estratégicos, estrategia nacional y estrategia militar. También examina estrategias que pueden desarrollarse en distintas situaciones. Finalmente, analiza cómo se elabora la estrategia, quién la elabora, qué criterios morales guían las decisiones estratégicas y qué escollos pueden surgir en la elaboración de la estrategia.

La guía en este manual básico conjunto (MBC) no es autoritaria. Si surgen conflictos entre su contenido y el de una publicación conjunta (MFC), prevalecerá el del segundo para guiar

las actividades de las fuerzas conjuntas. Este manual puede complementar las discusiones de estrategia del *MFC 1.0 Doctrina conjunta*; *MFC 3-0 Operaciones conjuntas* y *MFC 5-0 Planeamiento conjunto*.

El capítulo 1, “Fundamentos de estrategia”, presenta una descripción de la teoría de la estrategia, el espectro de la acción política y el poder nacional, así como la naturaleza y el carácter de la guerra. Incorpora la definición de los niveles de la guerra junto con el marco de los instrumentos del poder nacional.

El capítulo 2, “Contexto estratégico”, describe el teatro estratégico y la amenaza actual, las tendencias militares y las implicaciones para la conducción de operaciones en el marco del *continuum* del conflicto, los temas de las operaciones y su clasificación.

El capítulo 3, “Fines, formas y medios estratégicos”, explica los elementos de la estrategia, el análisis de la situación, su articulación con los instrumentos del poder nacional, la adaptación de los medios y la relación de la estrategia con el tiempo. Finaliza con las formas estratégicas, los enfoques estratégicos fundamentales y la relación entre fines estratégicos y formas militares.

El capítulo 4, “Estrategia militar”, describe sus fundamentos y definición explicando su lógica, la estrategia en las campañas conjuntas, incluyendo su arte operacional, las campañas estratégicas y las de contingencia, siguiendo con la estrategia institucional (o de Fuerza) y pasando por su implementación y el desarrollo y diseño de la Fuerza.

El capítulo 5, “Desarrollo de la estrategia militar nacional” busca proporcionar al nivel estratégico militar una guía metodológica robusta que permita generar estrategias pertinentes, coherentes y sostenibles, alineadas con el interés nacional, las capacidades reales de las Fuerzas Militares de Colombia, el principio de legalidad, y los valores superiores del Estado colombiano.

El capítulo 6, “Riesgo y evaluación estratégica”, presenta su propósito, tipos de evaluaciones, costos y riesgos, validez,

correcciones del curso y reconocimiento de trampas (panaceas estratégicas, proceso sobre producto, *fait accompli* y etiquetas), y finaliza con la evaluación de la estrategia.

Los términos que se definen se identifican con ***cursiva*** y **negrilla** si el manual proponente es esta misma publicación, y se acompañan por un asterisco en el glosario. Para las demás definiciones el término se identifica con letra *cursiva* y con el número de la publicación proponente. Todos estos términos están incluidos en el Manual básico conjunto 1-02.1, *Términos operacionales*.

El proponente del presente MBC 5-18 es el Centro de Doctrina Conjunta, por lo cual los comentarios o recomendaciones respecto de este deben hacerse llegar al correo: [cedco@esdegue.edu.co](mailto:cedco@esdegue.edu.co)

---

PÁGINA DEJADA EN BLANCO INTENCIONALMENTE

---

# CAPÍTULO 1

---

## FUNDAMENTOS DE ESTRATEGIA

### 1.1. TEORÍA DE LA ESTRATEGIA

(1-1) El *Manual fundamental conjunto 1.0 Doctrina conjunta* nos dice: “La guerra es una violencia consentida socialmente para cumplir un propósito político”. Lo que en última instancia es lograr objetivos políticos y estratégicos que protejan o promuevan los intereses nacionales y, preferiblemente, lograrlos dentro de las porciones menos costosas del ambiente de competencia estratégica (descrito en el capítulo 3).

### 1.2. DESCRIPCIÓN GENERAL

(1-2) La estrategia trata sobre cómo las naciones utilizan el poder disponible para ejercer el control sobre las personas, los lugares, las cosas y los eventos para lograr objetivos de acuerdo con sus intereses y políticas nacionales. El desafío para el estratega es coordinar las diversas palancas del poder nacional de una manera coherente o inteligente. La *estrategia* es una idea



“Sin una estrategia, enfrentar cualquier problema o luchar por cualquier objetivo sería considerado negligente”.

—Sir Lawrence Freedman  
*Estrategia: una historia*


prudente o un conjunto de ideas para emplear los instrumentos del poder nacional de manera sincronizada e integrada, con el fin de lograr objetivos del teatro y multinacionales (MFC 1.0). Una estrategia coherente y efectiva es esencial para lograr un objetivo específico o un conjunto de objetivos. La estrategia hace que la acción tenga un propósito; sin ella, la acción tiende a ser *ad hoc*, incoherente y potencialmente contraproducente.

(1-3) La estrategia es tanto práctica como útil. Implica un diseño coherente para utilizar los instrumentos del poder nacional apropiados para producir un resultado específico. Todas las estrategias implican la misma lógica fundamental de fines, formas y medios que se analizarán en detalle en el siguiente capítulo. El contexto, la aplicabilidad, la capacidad y el propósito de cada estrategia determinan los factores específicos que se consideran en su desarrollo. Una estrategia integral y efectiva responde a cuatro preguntas básicas:

- ¿A dónde queremos ir, o cuáles son los fines deseados?
- ¿Cómo llegamos allí, o cuáles son las formas?
- ¿Qué recursos están disponibles, o cuáles son los medios?
- ¿Cuáles son los riesgos y costos asociados con la estrategia?

(1-4) La estrategia también es escalable. En el ámbito de la seguridad nacional, se produce o se aplica:

- En múltiples niveles, desde internacionales (por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas [ONU], la Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN], la Unión Europea [UE], la Unión Africana [UA], la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático [ASEAN], etc.) hasta actores locales y regionales no estatales.

 **ESTRATEGIA**

Idea prudente o un conjunto de ideas para emplear los instrumentos del poder nacional de manera sincronizada e integrada, con el fin de lograr objetivos del teatro y multinacionales.

MFC 1.0 (1-45)

- Con respecto a diferentes instrumentos de poder nacional (por ejemplo, tradicionalmente alineados en el modelo “DIME”, diplomático, informativo, militar y económico); pero también incluye finanzas, inteligencia, Estado de derecho y desarrollo.
- Para una variedad de objetivos, desde configurar el ámbito de la seguridad global hasta enfrentar desafíos de seguridad específicos.

(1-5) Los funcionarios políticos y militares del más alto nivel (el presidente de la República, el ministro de Defensa, el comandante general de las Fuerzas Militares [CDT-GFM]) desarrollan e implementan la estrategia. Además de los líderes estratégicos, los estrategas militares incluyen teóricos y equipos de planeamiento que no solo son oficiales y civiles del Comando General, sino que también pueden incluir miembros del estado mayor de las Fuerzas, comandos conjuntos, comandos funcionales, y fuerzas de tareas conjuntas, entre otros.

### 1.3. POLÍTICA, ESTRATEGIA Y PODER NACIONAL

#### 1.3.1. LA POLÍTICA NACIONAL ARTICULA LOS OBJETIVOS NACIONALES

(1-6) La política nacional es un curso de acción amplio o enunciados de guía adoptados por los gobiernos nacionales en pos de los objetivos nacionales. Si bien las políticas (conjunto de orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado) son diferentes de la política (actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto o de cualquier otro modo), se producen a través de un proceso político, y suelen ser el resultado de compromisos entre los líderes políticos. La estrategia nacional organiza los instrumentos del poder nacional en apoyo de los objetivos de la política.

### 1.3.2. LA POLÍTICA CONCIERNE AL PODER

(1-7) El poder puede ser de naturaleza material: por ejemplo, posesión de dinero o recursos, o de armas y personal armado. El poder también puede ser de naturaleza psicológica: legal, religiosa o de autoridad científica; prestigio intelectual o social; una personalidad carismática capaz de incitar o persuadir, o una reputación de habilidad diplomática o militar. La política trata de cómo se distribuye y utiliza el poder en una sociedad. El proceso de distribución del poder puede ser pacífico y ordenado, o puede ser violento y caótico.

### 1.3.3. LA POLÍTICA ES INTRÍNSECAMENTE DINÁMICA

(1-8) La política es intrínsecamente dinámica tanto porque el proceso para distribuir el poder está bajo una presión constante para el cambio como porque es interactivo, un proceso simultáneamente cooperacional y competitivo. Los eventos políticos y sus resultados son producto de fuerzas de refuerzo, conflictivas, contradictorias, a veces comprometedoras y, a menudo, adversarias. Este complejo proceso político no es un proceso lineal ni totalmente predecible. Los resultados reales a menudo difieren de lo que los participantes pretendían. La incorporación de la violencia en el proceso político con frecuencia sirve para amplificar los problemas que controlan —o incluso, predicen— su curso final.

### 1.3.4. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

(1-9) Pensar de manera útil acerca de diseñar e implementar una estrategia requiere un entendimiento de la naturaleza fundamental de la política y la expresión violenta de la política llamada guerra. El entendimiento de la guerra debe empezar con la afirmación de Carl von Clausewitz, teórico general y militar prusiano de principios del siglo XIX, de que la guerra es la continuación de la política por otros medios. Clausewitz enseña que la guerra es un fenómeno social, y que su lógica, impulsada por algo más que los principios científicos

y la ingeniería como un esfuerzo únicamente humano, es la lógica de las transacciones sociales. En la guerra, la transacción social crítica es la interacción política; agregar violencia organizada a la interacción política tiene efectos únicos y poderosos.

(1-10) Por lo anterior, la guerra es un producto tanto de la política como de las políticas, y que tiene dos implicaciones para los estrategas. Primero, para ser viable, la estrategia debe apuntar a lograr los objetivos de política establecidos por el liderazgo político. Segundo, el estratega debe reconocer y aceptar que esos objetivos de política se crean dentro del ámbito caótico y emocional de la política. El profesional militar que cree que la política no tiene lugar en la estrategia no entiende los fundamentos de la estrategia. Los estrategas operan necesariamente dentro de las limitaciones de la política y las políticas.

#### 1.4. EL ESPECTRO DE LA ACCIÓN POLÍTICA

(1-11) Los actores estatales, no estatales y otros interactúan continuamente con otras partes en el ámbito internacional. Esta interacción puede ser cooperacional o antagónica. Eventualmente, están en competencia/conflicto con otras partes en el ámbito internacional. Esto ocurre cuando los intereses son incompatibles y compiten entre sí, ya que cada uno busca proteger o promover sus propios intereses. Dicha competencia puede tomar muchas formas, que van desde interacciones diplomáticas hasta económicas o informativas, que están dentro de las normas de interacciones internacionales pacíficas. También puede tomar la forma de un conflicto armado internacional a gran escala. En el medio hay una variedad de acciones agresivas y hostiles que los Estados, y los actores no estatales pueden combinar y armonizar en un esfuerzo por crear influencia y obtener ventaja. Estos niveles —cooperación, competencia, inferior a conflicto armado y conflicto armado— pueden incluir una variedad de acciones militares ajenas al uso

de la fuerza. El uso de la fuerza militar, sin embargo, es un punto más allá del cual las partes involucradas enfrentan una guerra que tiene una naturaleza y un carácter propios.

## 1.5. LA NATURALEZA Y EL CARÁCTER DE LA GUERRA

(1-12) La guerra es, fundamentalmente, el uso de la fuerza para hacer que un enemigo haga la voluntad de uno. Cuando una parte es incapaz de lograr sus propios objetivos por debajo del uso de la fuerza, tiene la opción de recurrir a la violencia para hacer que su enemigo cambie de comportamiento.

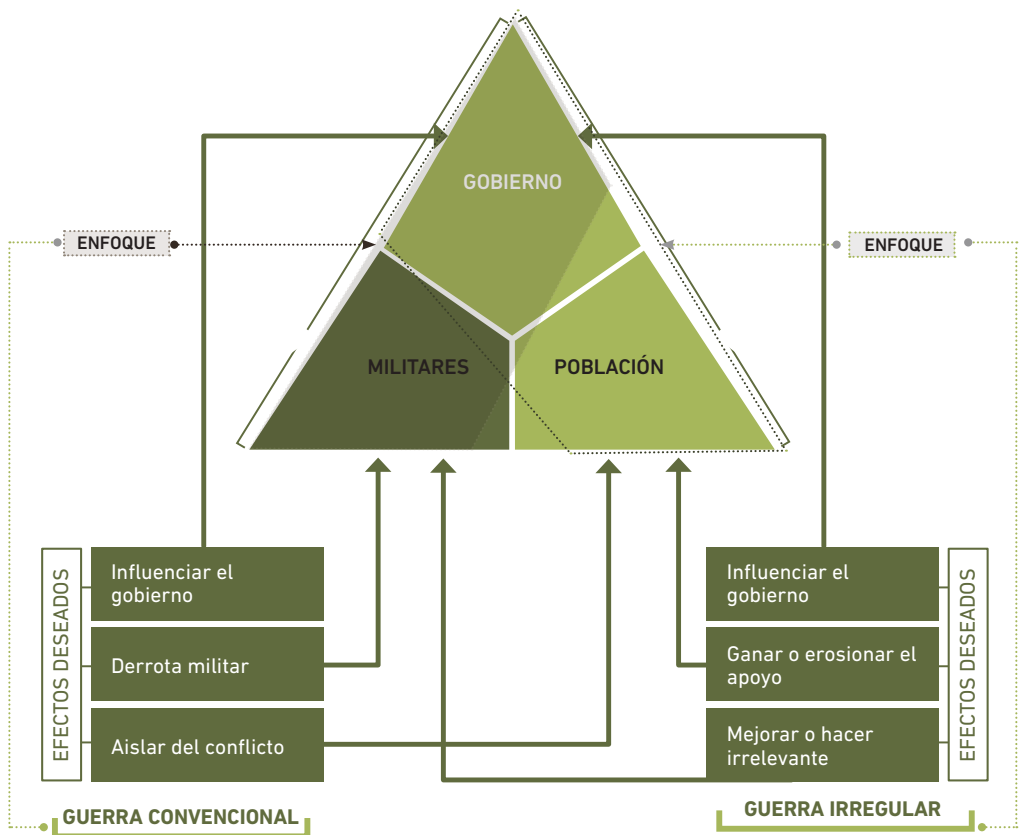
### 1.5.1. LA NATURALEZA CONSTANTE DE LA GUERRA

(1-13) El hecho de que la guerra implique el uso de la fuerza para lograr sus fines le otorga cualidades fundamentales y constantes que la definen como un fenómeno social distinto. La violencia contra otros seres humanos despierta un nivel de emociones (pasiones) tanto en los combatientes como en otras personas, y que son de una magnitud mayor que la provocada por cualquier otra interacción social. Si la guerra es para apoyar intereses, el liderazgo político debe trabajar para superar la discordia política interna, con el fin de establecer un objetivo claro y garantizar que el objetivo controle el alcance, la intensidad y la forma de las operaciones militares. Clausewitz resumió de forma clara la naturaleza fundamental de la guerra en su descripción de esta como una "trinidad notable, compuesta de violencia, odio y enemistad primordiales". Esta paradójica trinidad de pasión, azar y razón es una de las herramientas más importantes y duraderas que ofrece para ayudar a entender la naturaleza y el carácter de la guerra (ver figura 1-1 trinidad notable de Clausewitz y Contraste del enfoque entre la guerra convencional y la irregular). En cualquier momento dado de una guerra, uno de tales elementos puede dominar, pero los otros dos están siempre en acción. El estratega debe

reconocer la naturaleza de la guerra y comprender sus implicaciones sobre cómo llevarla a cabo.

### 1.5.2. EL CARÁCTER VARIABLE DE LA GUERRA

**Figura 1-1.** Trinidad notable de Clausewitz y Contraste del enfoque entre la guerra convencional y la irregular



(1-14) Un trabajo crítico del estratega es determinar el carácter de la guerra que podría ocurrir. Si bien la naturaleza fundamental de la guerra permanece constante, su carácter —el aspecto de la guerra en cualquier momento en el tiempo y el espacio— refleja la naturaleza de las sociedades que la libran (ver figura 1-1) y las dinámicas políticas, económicas, sociales, culturales y tecnológicas que operan en las sociedades en guerra

en ese momento. Se manifiesta en quién pelea, por qué pelea y cómo pelea. Como advierte Clausewitz, “El primero, el acto de juicio más supremo y de mayor alcance que el estadista y el comandante tienen que hacer es establecer ... el tipo de guerra en que se están embarcando”. Ese juicio debe informar al conductor político la decisión de luchar o de tomar medidas que puedan conducir a la guerra.

## 1.6. NIVELES DE LA ESTRATEGIA

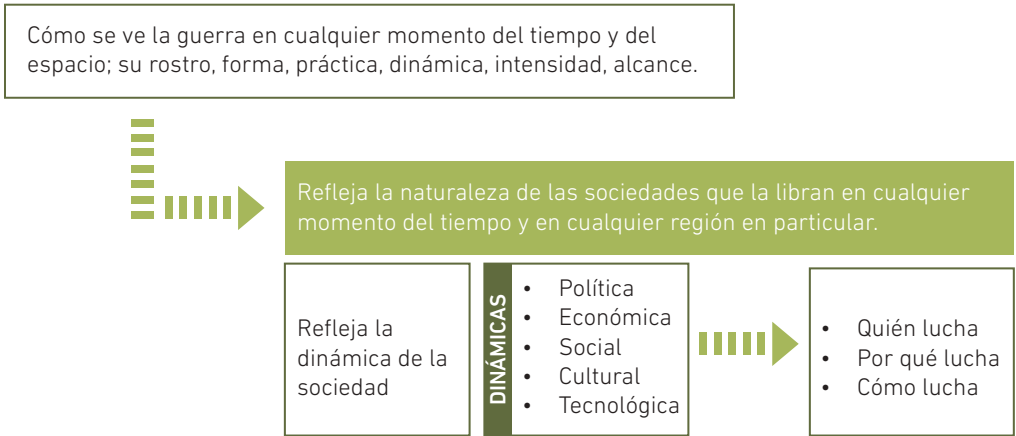
### 1.6.1. ESTRATEGIA NACIONAL

(1-15) La estrategia nacional, también conocida como la gran estrategia, existe a un nivel por encima de las estrategias destinadas a asegurar fines particulares, y solo por encima del uso del poder militar para lograr objetivos estratégicos. La gran estrategia apunta a asegurar y promover los intereses fundamentales y duraderos de una nación a lo largo del tiempo. La gran estrategia de una nación también muestra una gran persistencia en el tiempo, al orientarse a los intereses que se consideran más importantes; intereses por los que virtualmente cualquier nación gastará, legislará, amenazará o luchará para defender o avanzar. En el gran nivel estratégico, las formas y los medios para alcanzar los intereses nacionales centrales de Colombia se basan en la visión estratégica del liderazgo nacional del rol de Colombia en el mundo. Los valores y creencias perdurables incorporados en los intereses nacionales representan la base legal, filosófica y moral para la continuación del sistema de la nación.

#### NIVELES DE LA ESTRATEGIA

- Estrategia Nacional
- Estrategia de Seguridad Nacional
- Estrategia Militar Nacional

**Figura 1-2.** Carácter de la guerra.



### 1.6.2. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

(1-16) El gobierno nacional formula la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Esta describe las principales preocupaciones de seguridad de la nación y cómo la nación planea tratar con ellos. Dicha estrategia será elaborada por representantes de las entidades que hacen parte del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) y las demás que este determine. Además, el CSN hace seguimiento a los planes, programas, proyectos, estrategias y herramientas que sean necesarios para la implementación.

(1-17) Los estrategas de seguridad nacional dependen de instituciones y actores seleccionados para asegurar los objetivos de la política nacional; persiguen objetivos empleando los instrumentos del poder nacional. Cada instrumento de poder nacional comprende un conjunto de amplias capacidades disponibles para el estratega. Por ejemplo, el instrumento militar gira en torno al empleo de capacidades tales como la cooperación en seguridad, el alistamiento de la fuerza (que da credibilidad a la amenaza de fuerza) y el uso real de la fuerza (si las capacidades, la influencia o las amenazas no logran los objetivos deseados).

#### ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

La *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN) es un documento aprobado por el presidente de la República para desarrollar, aplicar y coordinar los instrumentos de poder nacional en el logro de los objetivos que contribuyan a la seguridad nacional (MFC 1.0). La ESN proporciona un amplio contexto estratégico para el empleo de capacidades militares en concierto con otros instrumentos del poder nacional. En los fines, formas y medios de construcción, esta estrategia proporciona los fines.

### ESTRATEGIA MILITAR NACIONAL EN DERECHO

La *Estrategia Militar Nacional* (EMN) es un documento aprobado por el comandante general de las Fuerzas Militares, para distribuir y aplicar el poder militar, con el fin de cumplir la Estrategia de Seguridad Nacional y los objetivos de la Estrategia de Defensa Nacional (MFC 1.0). La mencionada estrategia describe el plan de las Fuerzas Militares (FF. MM.) para lograr objetivos militares a corto plazo y proporciona una visión para mantener una fuerza capaz de enfrentar los retos futuros. También proporciona el enfoque para las actividades militares mediante la definición de un conjunto de objetivos militares interrelacionados y conceptos operacionales conjuntos, con los cuales los comandantes de comandos conjuntos y los comandantes de Fuerza identifican las capacidades deseadas, y contra las cuales el comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM) evalúa el riesgo. Esto proporciona la última pieza de los fines, las formas y los medios. La Estrategia Militar Nacional (EMN) puede incluir responsabilidades con la seguridad pública. La *seguridad pública* son las actividades de prevención, detección y neutralización de las amenazas del crimen organizado y delitos nacionales, transnacionales e internacionales que atenten contra las condiciones de bienestar de la población civil, la prosperidad de las comunidades y la infraestructura y servicios asociados del Estado, incluyendo los recursos naturales (MFC 1.0).

(1-18) Los formuladores de políticas articulan sus percepciones de los intereses nacionales en objetivos de políticas que pueden ser demasiado amplios para servir como objetivos concretos para una estrategia; sin embargo, dichos objetivos de política se utilizan en la formulación de los objetivos de la estrategia. Los objetivos estratégicos definen el resultado que el estratega cree que preservará, protegerá o promoverá los intereses nacionales en juego. Identificar los intereses nacionales en un desafío estratégico en particular aclara por qué es importante enfrentarlo, ya que el propósito de la estrategia es reformular esos desafíos en un estado de factores que sea menos preocupante o más prometedora. La estrategia nacional también puede describir los distintos cumplimientos requeridos para producir los objetivos estratégicos; Estos son los objetivos de apoyo de la estrategia. La coherencia de la estrategia resulta de un vínculo estrecho entre los intereses nacionales en juego, los objetivos de política perseguidos para asegurar los intereses nacionales y los fines estratégicos, reforzados por objetivos de apoyo que, inevitablemente, alcanzarán el estado final deseado de la estrategia.

(1-19) Conceptualmente, los estrategas deben distinguir las instituciones que manejan los instrumentos del poder nacional de los instrumentos mismos. Las instituciones militares son entidades organizadas, entrenadas y equipadas principalmente para manejar el instrumento militar de poder.

(1-20) A la estrategia de seguridad se le subordina la estrategia de defensa nacional (EDN), la cual emite el Ministerio de Defensa Nacional y se enfoca en el soporte necesario para que la estrategia militar cumpla los objetivos de la estrategia nacional (ver párrafo 4-11).

#### 1.6.3. ESTRATEGIA MILITAR NACIONAL

(1-21) La Estrategia Militar Nacional (EMN) proporciona a la fuerza conjunta un marco para proteger y promover los intereses nacionales de Colombia. Es una guía

estratégica a fin de que la contribución militar persiga los objetivos de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) para promover los intereses nacionales. El enfoque principal de esta publicación conjunta es la estrategia militar, el arte y la ciencia de emplear la fuerza y la amenaza de la fuerza para asegurar los objetivos de la política nacional.

(1-22) La Estrategia Militar Nacional (EMN) proporciona un marco estratégico militar general que informará mejor el planeamiento de recursos y las prioridades de asignación, la distribución de riesgos y el desarrollo de la fuerza conjunta. Reconoce los desafíos planteados por un ambiente de seguridad en evolución y busca abordarlos a través de un enfoque integral y globalmente integrado del planeamiento, las operaciones y el desarrollo de capacidades que retenga una ventaja competitiva sobre los posibles adversarios. La estrategia militar debe relacionarse con la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) general del Estado. La estrategia militar apoya la ESN, y debe ser compatible y complementaria con ella.

(1-23) La estrategia militar aplica el instrumento militar del poder nacional hacia el cumplimiento de los estados finales generales de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). El desafío fundamental para el estrategia militar es triple: primero, definir los objetivos que ayudarán a alcanzar el estado o estados finales nacionales; segundo, desarrollar un plan para lograr los objetivos, y tercero, asegurar la compatibilidad con los otros instrumentos del poder nacional. Los siguientes capítulos explorarán con más detalle varios aspectos del desarrollo de la estrategia militar. La estrategia militar debe relacionarse con la ESN general de Colombia, que organiza los instrumentos del poder nacional para asegurar los objetivos políticos.

### ESTRATEGIA MILITAR NACIONAL EN DERECHO

Cada EMN (o actualización) describirá cómo las FF. MM. apoyarán los objetivos nacionales tal como se expresa en:

- La más reciente Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) aprobada por el presidente de la República.
- La Estrategia de Defensa Nacional (EDN) más reciente formulada por el ministro de Defensa.
- Cualquier otra guía estratégica de seguridad o defensa nacional emitida por el presidente de la República o el ministro de Defensa.

Como mínimo, cada EMN (o actualización) deberá:

- Evaluar el ambiente estratégico, las amenazas, las oportunidades y los desafíos que afectan la seguridad nacional
- Evaluar fines, formas y medios militares para apoyar los objetivos.
- Desarrollar opciones militares para enfrentar amenazas y oportunidades.
- Evaluar las capacidades, habilidades y recursos de la fuerza conjunta.
- Establecer guía militar para el desarrollo de la fuerza conjunta y la formación de la fuerza total según la guía del presidente y el ministro de Defensa.

### ESN

Estrategia de Seguridad  
Nacional

## 1.7. MARCO ESTRATÉGICO E INSTRUMENTOS DEL PODER NACIONAL

(1-24) La política internacional vincula el poder nacional al sistema político internacional para apoyar el interés nacional y colectivo; generalmente, en conjunto con aliados y socios. Los objetivos que se persiguen, combinados con la manera de cumplirlos, constituyen la gran estrategia de una nación. Comprender cómo aplicar los instrumentos de poder es esencial para dicha estrategia utilizando el modelo diplomático, de información, militar y económico. Los instrumentos de poder nacional son como se detalla seguidamente.

### 1.7.1. EL INSTRUMENTO DIPLOMÁTICO

(1-25) El grado de éxito de la participación diplomática está regido por la capacidad para: negociar; negociar acuerdos, y gestionar las relaciones entre aliados y socios potenciales. El fracaso diplomático, parcial o total, generalmente se señala por el cambio a actividades económicas o militares. Una diplomacia eficaz se basa en una negociación persuasiva respaldada por un poder económico y militar creíble. El instrumento diplomático se utiliza constantemente, incluso durante los conflictos.

### 1.7.2. EL INSTRUMENTO DE INFORMACIÓN

(1-26) La información sustenta la comprensión y la toma de decisiones. Cada acción, palabra e imagen del país comunica la intención con el potencial resultante de efectos estratégicos. El Gobierno hace todo lo posible para sincronizar y coordinar las actividades de comunicación. Las comunicaciones estratégicas tienen como objetivo promover los intereses nacionales y lograr los objetivos políticos y militares. Las comunicaciones estratégicas entregadas a través de los instrumentos de poder a través de políticas, palabras y acciones, son un elemento clave del planeamiento y ejecución de operaciones.

#### INSTRUMENTOS DEL PODER NACIONAL

- Diplomático
- De información
- Militar
- Económico

### 1.7.3. EL INSTRUMENTO MILITAR

(1-27) El poder militar puede utilizarse, junto con los demás instrumentos, en una amplia variedad de circunstancias. Por lo tanto, la fuerza militar es un instrumento de política. Las operaciones se caracterizan por las actividades que se ejecutan y por el contexto en el que se conducen; por ejemplo, la contribución militar a la disuasión, la prevención de conflictos, la atención en caso de desastre, la estabilización y la reconstrucción y el combate. La integración temprana del instrumento militar en una estrategia colectiva es fundamental y se posibilita a un alto nivel, mediante una interacción civil-militar continua y eficaz. La nación tendrá para su defensa las FF. MM., que son el componente del instrumento militar, solo como último recurso.

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

### 1.7.4. EL INSTRUMENTO ECONÓMICO

(1-28) Las inversiones, el capital y el comercio en el exterior ofrecen un margen para ejercer influencia económica. Una opción para dicho ejercicio es imponer sanciones económicas, que pueden crear controversias, pues no son rápidas ni siempre precisas en sus efectos, y es difícil medir su éxito. En circunstancias extremas, el instrumento económico puede exigir que el instrumento militar aplique la fuerza en apoyo, por ejemplo, mediante operaciones de bloqueo para hacer cumplir un embargo. El instrumento económico no solo tiene utilidad para coaccionar u obligar; también puede alentar un comportamiento deseable mediante concesiones o inversiones beneficiosas.

## 1.8. LA NATURALEZA DEL CONFLICTO

### 1.8.1. NATURALEZA PERDURABLE DEL CONFLICTO

(1-29) La naturaleza del conflicto permanece constante, pero su carácter cambia según las circunstancias. La capacidad para explotar nuevas tecnologías o la

naturaleza interconectada del ambiente internacional dependerá de las características de la organización, pero los desafíos que enfrenta el personal militar que se despliega en operaciones permanecen invariables.

- **Fricción:** La fricción es la fuerza que frustra la acción; hace que lo simple sea difícil y lo difícil parezca imposible. La fricción puede ser mental (indecisión sobre qué hacer a continuación) o física (los efectos de un fuego intenso). La fricción puede ser impuesta externamente (por la acción de un adversario o el clima) o puede ser autoinducida (por un plan deficiente o por choques de personalidades).
- **Incertidumbre y caos:** Debido a que el conflicto es una actividad humana, es incierto y caótico. La información incompleta, inexacta o contradictoria crea la "niebla de guerra", que limita las percepciones, y puede generar incertidumbre y causar confusión. Los comandantes deben explotar el caos imponiéndoselo a su adversario, pero al mismo tiempo deben poner un mayor orden en sus propias actividades, y deben esperar que su adversario haga lo mismo. Comprender la naturaleza del ambiente operacional (OE) y del adversario (cómo piensa y cómo podría actuar y reaccionar) es un requerimiento previo para obtener ventaja en el caos. El azar siempre juega un rol en el caos y el resultado exacto siempre es incierto. Por tanto, los comandantes deben capturar y retener la iniciativa, pero nunca dar por sentado que la tienen.
- **Peligro:** La fuerza, ya sea su aplicación o la amenaza de su uso, es el medio principal por el que un comandante obtiene un resultado deseado. La aplicación de la fuerza, o su amenaza, trae peligro (el riesgo de heridas, muerte o captura), y con este, miedo. En mayor o menor grado, todos sentimos miedo. Un comandante tiene un rol importante que desempeñar, tanto ayudando a quienes están bajo su mando a controlar su miedo como utilizando los

#### NATURALEZA DEL CONFLICTO

- Fricción
- Incertidumbre y caos
- Peligro
- Estrés

miedos de su adversario para contribuir a su propio éxito.

- **Estrés:** El combate es una actividad estresante; los efectos del peligro, el miedo, el agotamiento, la soledad y la privación afectan negativamente, en distintos grados, la fuerza de voluntad de todos los involucrados. Para derrotar militarmente a un adversario, es necesario erosionar la determinación del comandante y de las fuerzas enemigas manteniendo, al mismo tiempo, la resolución y la moral de las propias fuerzas. Un comandante debe gestionar y mitigar el estrés en sus propias fuerzas mientras lo impone al adversario.

### 1.8.2. LOS COMPONENTES DEL PODER DE COMBATE

(1-30) La capacidad de cualquier actor para usar, o amenazar con usar, la fuerza para obtener un resultado deseado depende de su propia voluntad para actuar, de su comprensión y de su capacidad para actuar con decisión. Juntos, estos determinan la efectividad de un actor —su poder de combate— y representan, respectivamente, sus tres componentes interrelacionados: moral, conceptual y físico. Ningún componente es de mayor importancia que otro; por ejemplo, no importa cuán avanzadas sean las plataformas, las armas y los sensores si las personas que los operan carecen de legitimidad, moralidad, motivación, doctrina y entrenamiento, o del liderazgo adecuado. Así mismo, los tres no son independientes; cada uno de ellos se superpone a los demás y depende de ellos.

- **El componente moral:** En última instancia, son los seres humanos los que generan el poder de combate. El componente moral del poder de combate se centra en la legitimidad de la fuerza, los fundamentos éticos, el entusiasmo y la convicción de luchar, y promover así un espíritu ofensivo, la iniciativa y la determinación de cumplir la misión. Para maximizar el componente moral se requiere

#### COMPONENTES DEL PODER DE COMBATE

- Moral
- Conceptual
- Físico

motivación, liderazgo y gestión, y la convicción de que una operación es necesaria para apoyar la seguridad o los objetivos de la fuerza. El componente moral puede verse afectado negativamente por la falta de apoyo político o público a la operación o por un liderazgo deficiente.

- **El componente conceptual:** El componente conceptual proporciona un marco de pensamiento dentro del que el personal militar puede desarrollar la comprensión tanto de su profesión como de las actividades que puede tener que ejecutar. El componente conceptual proporciona la base intelectual para las fuerzas y preserva la memoria, la experiencia y el conocimiento institucional. Al hacerlo, el componente conceptual refleja la experiencia acumulada y las mejores prácticas existentes (adquiridas a través de operaciones, lecciones y experimentación), y permite el análisis del futuro ambiente de seguridad. El componente conceptual proporciona a los comandantes la capacidad para comprender el contexto en el que operan y sirve como la base sobre la cual pueden ejercerse la creatividad, el ingenio y la iniciativa en situaciones complejas.
- **El componente físico:** El componente físico del poder de combate son los medios para luchar. Tiene cinco elementos: mano de obra; equipo; desempeño colectivo; alistamiento, y sostenibilidad. Es la combinación de los buques, vehículos terrestres y aeronaves, sus armas y sensores asociados, y otros. El equipo, junto con las personas que lo operan y el entrenamiento que reciben, tanto a nivel individual como en equipo. También abarca el despliegue, el mantenimiento y la recuperación eficaces de los cinco elementos.

### 1.8.3. EL AMBIENTE ESTRATÉGICO

(1-31) El **ambiente estratégico** es el **conjunto de condiciones, circunstancias e influencias generales en todo el teatro estratégico, o teatro de la guerra, que pueden afectar el logro de los objetivos nacionales**. Es el ambiente global en el que el presidente de la República emplea todos los instrumentos del poder nacional, y el comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM) emplea todo el poder militar en la totalidad de los dominios físicos del teatro. Este ambiente es, en esencia, la suma de todos los ambientes operacionales donde los comandantes y las unidades podrían encontrarse ejecutando operaciones de acción decisiva. El ambiente estratégico contiene múltiples ambientes operacionales.

(1-32) El **ambiente operacional** (OE) es la composición de condiciones, circunstancias e influencias que afectan el empleo de capacidades y pesan en las decisiones del comandante (MFC 3-0). Es el ambiente afectado de forma directa por la crisis en la que se emplean los instrumentos de poder. Incluye a todos los actores y acciones. Abarca las áreas físicas y no físicas y los factores relacionados con el mar, la tierra, el aire y el espacio, la información y el ciberespacio. Por lo tanto, el ambiente operacional (OE) suele describirse mediante una serie de elementos interconectados, que incluyen elementos políticos, militares, económicos, sociales, de información e infraestructura (PMESII). El análisis de PMESII permite a los comandantes y estados mayores entender el OE desde el cual la Alianza puede crear efectos utilizando los instrumentos de poder nacional (de manera sincronizada), de acuerdo con la definición de *alianza*: relación que resulta de un acuerdo formal entre dos o más naciones para objetivos amplios y de largo plazo que fomenten los intereses comunes de los miembros (MFC 1.0). Las acciones que utilizan los instrumentos y capacidades complementarias dirigidas contra elementos de PMESII crean efectos diseñados para alcanzar el estado final. Entender el OE es decisivo para aplicar con éxito los instrumentos de poder. Este vínculo se ilustra en la figura 1-3.

**AMBIENTE ESTRATÉGICO**

Conjunto de condiciones, circunstancias e influencias generales en todo el teatro estratégico, o teatro de la guerra, que pueden afectar el logro de los objetivos nacionales.  
MBC 5-18 (1-31)

**AMBIENTE OPERACIONAL**

Composición de condiciones, circunstancias e influencias que afectan el empleo de capacidades y pesan en las decisiones del comandante.  
MFC 3-0 (4-12)

**OE**

**ALIANZA**

Relación que resulta de un acuerdo formal entre dos o más naciones para objetivos amplios y de largo plazo que fomenten los intereses comunes de los miembros.  
MFC 1.0 (2-76)

**PMESII**  
Política, militar, económica, social, de información y de infraestructura

**OE**  
Ambiente operacional

**Figura 1-3.** Relación entre los instrumentos del poder nacional y los elementos del ambiente operacional (OE).



### 1.9. NIVELES DE LA GUERRA

(1-33) Los *niveles de la guerra* son el marco para definir y clarificar la relación entre los objetivos nacionales, el enfoque operacional y las tareas tácticas (MFC 1.0). No hay demarcaciones o límites definidos entre estos niveles, pero ayudan a los comandantes a diseñar y sincronizar operaciones, así como a asignar recursos y tareas al comando apropiado. La utilización de los niveles de la guerra en las ciencias militares es fundamental para asegurar un planeamiento y ejecución coherente, eficiente y adaptable tanto en los conflictos bélicos como en las misiones de paz. Esta estructura proporciona claridad en la toma de decisiones, eficiencia en la asignación de recursos, capacidad de adaptación a la complejidad del conflicto y una integración efectiva de las lecciones aprendidas. Al adherirse a dicha estructura, las FF. MM. pueden enfrentar los desafíos de la guerra con una mayor probabilidad de éxito garantizando la seguridad y eficacia en el logro de sus objetivos estratégicos, operacionales y tácticos.

(1-34) Desde una perspectiva nacional, el nivel estratégico se refiere a la aplicación de todo el rango de recursos

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

**NIVELES DE LA GUERRA**

Marco para definir y clarificar la relación entre los objetivos nacionales, el enfoque operacional y las tareas tácticas.

MFC 1.0 (1-44)

nacionales, a través de todos los instrumentos del poder nacional, para cumplir los objetivos de la política siendo este nivel responsabilidad del presidente y de los ministros. El Consejo de Seguridad Nacional es el máximo órgano asesor del presidente de la República para la toma de decisiones en materia de defensa y seguridad nacional, así como para la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas para la seguridad nacional, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de los ministerios y otras entidades del Estado. Las operaciones de las fuerzas conjuntas están dirigidas al nivel estratégico-militar y se planean y ejecutan en los niveles operacional y táctico. Cada nivel tiene responsabilidades específicas y sus actividades crean efectos deseados y contribuyen a lograr los objetivos establecidos. La relación entre los tres niveles se ilustra en la figura 1-4. Esta ofrece un marco general con el que planear y ejecutar operaciones, y es una herramienta útil para organizar y considerar la actividad política/militar. Este marco no implica dónde deben tomarse las decisiones. Los eventos en un nivel no pueden aislarse de otro, y los niveles generalmente se superponen.

**Figura 1-4.** Los niveles de la guerra.



(1-35) El *nivel estratégico* es el nivel de la guerra en el cual una nación, a veces como miembro de un grupo de naciones, determina los objetivos y la guía de seguridad estratégica nacional o multinacional (en una alianza o coalición), y luego desarrolla y utiliza los recursos

 NIVEL ESTRATÉGICO

Nivel de la guerra en el cual una nación, a veces como miembro de un grupo de naciones, determina los objetivos y la guía de seguridad estratégica nacional o multinacional (en una alianza o coalición), y luego desarrolla y utiliza los recursos nacionales para alcanzar esos objetivos.

MFC 1.0 (1-45)

 NIVEL OPERACIONAL

Nivel de la guerra en el que se planean, conducen y sostienen campañas y operaciones mayores para lograr los objetivos estratégicos dentro de teatros y otras áreas operacionales.

MFC 1.0 (1-47)

 NIVEL TÁCTICO

Nivel de la guerra en el que se planean y ejecutan batallas y encuentros para lograr objetivos militares asignados a un escalón táctico batallón o fuerzas de tarea.

MFC 1.0 (1-49)

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

nacionales para alcanzar esos objetivos (MFC 1.0). Existe una diferencia de enfoque entre los mandos de los distintos niveles. El comandante estratégico militar determina los objetivos del teatro o de la campaña y asigna los recursos, además de establecer las libertades y restricciones pertinentes. El comandante operacional determina los objetivos operacionales subordinados y dirige las actividades de las fuerzas asignadas, de acuerdo con el plan, para lograr objetivos específicos. En la práctica, incluso esta distinción —al parecer, clara— no impide que un comandante de nivel operacional reciba instrucciones específicas sobre qué hacer, al igual que sobre cómo hacerlo. Esto podría ocurrir cuando existe un imperativo político claro de intervenir en un momento determinado, en un lugar determinado o de una manera determinada.

(1-36) Las funciones de los principales protagonistas en el establecimiento de la guía estratégica y dirección son las siguientes:

- **El presidente:** Proporciona guía estratégica a través de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), así como de las directivas de política presidencial, las órdenes ejecutivas y otros documentos estratégicos, junto con la guía adicional y el refinamiento del Consejo de Seguridad Nacional.
- **El ministro de Defensa:** Tiene autoridad, dirección y control administrativo sobre su ministerio. Emite la estrategia de defensa nacional desde lo sectorial y supervisa el desarrollo de objetivos y prioridades de la política de defensa para las FF. MM. de Colombia y la Policía Nacional, con base en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). En el planeamiento, el ministro de Defensa brinda soporte para verificar que la gestión militar apoye el logro de los objetivos nacionales.
- **El comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM):** Proporciona evaluaciones independientes; sirve como principal asesor militar del

presidente, del ministro de Defensa y del Consejo de Seguridad Nacional, a fin de dar una dirección estratégica unificada para las FF. MM. En esta capacidad, el CDT-GFM desarrolla la Estrategia Militar Nacional (EMN), la guía de planeamiento estratégico y el plan de campaña estratégico conjunto (PCEC), que proporcionan estrategias de implementación militar y guía de planeamiento. El CDT-GFM también proporciona guía y políticas de planeamiento estratégico adicional a los comandos conjuntos y a las Fuerzas por medio de directivas, de la doctrina conjunta, de tablas de distribución de la fuerza y de órdenes de planeamiento. De cada uno de los anteriores, el CDT-GFM emite un documento de nivel estratégico, todos los cuales deben estar perfectamente sincronizados y alineados, de manera que les permitan a los comandantes de fuerza de los comandos conjuntos adelantar el respectivo planeamiento conceptual y detallado, a fin de lograr los objetivos establecidos por la ESN y alcanzar el estado final deseado (figura 1-5).

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares  
**CDT-GFM**  
Comandante General de  
las Fuerzas Militares

**ESN**  
Estrategia de Seguridad  
Nacional

Figura 1-5. Protagonistas en el establecimiento de la guía estratégica.



**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

### 1.9.1. EL NIVEL ESTRATÉGICO-MILITAR

(1-37) En el nivel estratégico-militar, las FF. MM. se despliegan y emplean dentro de un marco político general, como parte de una estrategia colectiva para lograr los objetivos estratégicos nacionales. El comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM) evalúa la contribución realista que la fuerza militar puede hacer para lograr esos objetivos, y ofrece al conductor político apropiado posibles opciones de respuesta militar, para su consideración, incluyendo:

- Identificar el enunciado general de la misión, los objetivos estratégicos y militares, y definir los objetivos que constituirían el éxito.
- Reconocer cualquier restricción política, financiera o legal al uso de la fuerza.
- Definir las capacidades de la fuerza y la necesidad de una reserva estratégica.
- Establecer las relaciones de mando y el impacto financiero general.
- Coordinar e integrar las operaciones con los demás instrumentos de poder nacional, a través del Consejo de Seguridad Nacional (CSN).
- Analizar los riesgos militares.

(1-38) Si el conductor político decide sobre la necesidad de la intervención militar, emite una guía política que autoriza el inicio del planeamiento detallado. El Estado Mayor Conjunto del Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM) desarrolla el plan de campaña estratégico conjunto (PCEC) y cualquier plan de apoyo necesario, describiendo la misión y las responsabilidades de mando y control (C2). Cuando el comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM) lo aprueba, los comandantes de nivel operacional reciben el PCEC, para emitirlo. Posteriormente, el CDT-GFM supervisa el planeamiento y ejecución a nivel operacional.

**CDT-GFM**  
Comandante General de  
las Fuerzas Militares

**PCEC**  
Plan de campaña  
estratégico conjunto

### 1.9.2. EL NIVEL OPERACIONAL

(1-39) El *nivel operacional* es el nivel de la guerra en el que se planean, conducen y sostienen campañas y operaciones mayores para lograr los objetivos estratégicos dentro de teatros y otras áreas operacionales (MFC 1.0). El nivel operacional vincula los objetivos estratégicos con la actividad militar táctica. En el nivel operacional y dentro de un área de operaciones conjuntas (AOC) designada, las Fuerzas Armadas (FF. AA.) se despliegan y emplean de acuerdo con una estrategia para lograr objetivos estratégicos militares. Normalmente, esto requiere operaciones sostenidas con acciones a menudo simultáneas y secuenciales de las fuerzas comprometidas. Es en el nivel operacional donde se combinan los éxitos tácticos en los enfrentamientos y las operaciones a fin de crear los efectos deseados para lograr los objetivos estratégicos y alcanzar el estado final militar. Esto, a su vez, se logra mediante la comprensión del contexto estratégico y los resultados buscados y mediante la aplicación efectiva de las fuerzas (cuando sea necesario, en coordinación con otros actores).

(1-40) Para lo anterior, el comandante perfecciona el plan aprobado por la autoridad que lo establece, emite órdenes de operación y dirige las operaciones. El **plan de campaña** es un **conjunto de acciones o actividades coordinadas para conducir una o varias operaciones relacionadas entre sí, que se ejecutan de manera simultánea o sucesiva**. El plan de campaña del comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM) se denomina plan de campaña estratégico, dado que incluye todo el teatro estratégico, o el teatro de la guerra, cuando corresponda. Por lo general, se basa en supuestos establecidos y es la forma empleada por la autoridad superior para permitir que los comandantes subordinados preparen planes y órdenes de apoyo. La designación “plan” se utiliza generalmente en vez de la de “orden” para preparar las operaciones con mucha antelación. Un plan de campaña puede ponerse en marcha en un momento determinado, al recibir una señal o



#### PLAN DE CAMPAÑA

Conjunto de acciones o actividades coordinadas para conducir una o varias operaciones relacionadas entre sí, que se ejecutan de manera simultánea o sucesiva.

MBC 5-18 (1-40)

un activador, y luego se convierte en la orden de operaciones. El comandante lleva a cabo lo siguiente:

- Analizar la misión y los objetivos, y decidir en qué secuencia deben lograrse estos últimos, sin perder de vista las consideraciones políticas.
- Asignar fuerzas y recursos (según como sea necesario) para permitir que los comandantes subordinados cumplan sus misiones.
- Determinar los requerimientos logísticos y médicos y establecer prioridades, de acuerdo con las capacidades de los componentes de las Fuerzas, para sostener las operaciones.
- Dirigir las actividades de las formaciones o unidades no delegadas a comandantes subordinados; especialmente, aquellas destinadas a ser reservas de nivel operacional.
- Interactuar con otros actores relevantes en el teatro de operaciones.
- Determinar el nivel aceptable de riesgo para la fuerza y la misión.

### 1.9.3. EL NIVEL TÁCTICO

(1-41) El *nivel táctico* es el nivel de la guerra en el que se planean y ejecutan batallas y encuentros para lograr objetivos militares asignados a un escalón táctico batallón o fuerzas de tarea (MFC 3-0). En el nivel táctico, las fuerzas se emplean para ejecutar tareas militares a fin de lograr objetivos militares. El logro exitoso de estos objetivos contribuirá al éxito en los niveles operacional y estratégico.

### 1.9.4. DISTINGUIR LOS NIVELES DE LA GUERRA

(1-42) La distinción entre los niveles estratégico-militar, operacional y táctico de las operaciones conjuntas

no siempre está claramente definida. Esto se debe a que, incluso si una fuerza tiene solo un pequeño valor táctico, su empleo puede tener un contexto político en relación con el teatro estratégico dónde se emplea. Por el contrario, el logro de objetivos estratégicos no siempre requerirá el despliegue de grandes fuerzas ni de fuerzas fuertemente equipadas. Además, el comandante de la fuerza conjunta puede no tener el mando y control (C2) de todos los medios militares involucrados dentro del área operaciones conjunta (AOC). Algunos activos, como las fuerzas mantenidas en reserva para el encuentro estratégico y las fuerzas de operaciones especiales (SOF), pueden controlarse en el nivel estratégico-militar.

(1-43) Se ha dicho que las operaciones recientes, como la contribución de la OTAN a la estabilización en Afganistán, comprimen o difuminan los niveles de la guerra. Esto sucede porque la estabilización es inherentemente política en todos los niveles, y los instrumentos de poder nacional se emplean no solo en el nivel estratégico y operacional, sino también, en el nivel táctico. Esto permite sincronizar el esfuerzo de seguridad con el desarrollo económico y la gobernanza. Aunque las características del nivel operacional pueden manifestarse ahora en el nivel táctico, la naturaleza del mando a nivel operacional no cambia; se define por la complejidad, y no por la escala.

**OTAN**  
Organización del Tratado  
del Atlántico Norte

## 1.10. ENLACE POLÍTICO-MILITAR Y EL COMPONENTE MILITAR DE LA ESTRATEGIA

(1-44) Construir y mantener la confianza mutua entre los que toman las decisiones políticas y los comandantes militares es fundamental; sobre todo, en tiempos de crisis o guerra. La comunicación abierta y honesta es la clave. Los comandantes deben saber cómo aceptar el asesoramiento político, utilizarlo para tomar decisiones efectivas, y luego, persuadir a otros líderes (así como, potencialmente, a la población en general y a la

comunidad internacional en general) de la coherencia de esas decisiones. El esfuerzo requerido para mantener la cohesión nacional, perseverar y satisfacer las demandas de la opinión pública puede crear una tensión significativa tanto para los políticos como para los comandantes.

(1-45) El Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM), como interfaz entre los niveles civil y militar, proporciona asesoramiento militar hacia arriba y convierte la guía política y de políticas en dirección militar hacia abajo. Es en este nivel donde los objetivos estratégico-políticos se convierten en objetivos estratégico-militares de apoyo, con un estado final deseado. Un comandante puede requerir asesoramiento político, que podría ser proporcionado por un asesor designado en el teatro de operaciones o por guía estratégica, proporcionada a través de la cadena de mando.

(1-46) Los niveles de la guerra definidos proporcionan un marco para el planeamiento y ejecución de operaciones; sobre todo, como herramienta para coordinar y orientar la actividad política y militar. La diferencia clave entre los comandantes militares en los niveles estratégico y operacional es que el comandante militar-estratégico, el comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM), se ocupa de traducir la guía de la dirección política para establecer objetivos estratégico-militares y, finalmente, generar, desplegar y sostener una fuerza militar. El comandante de nivel operacional es responsable de lograr los objetivos asignados a través de la actividad militar, en el contexto de aportar a un enfoque integral en el área de operaciones conjuntas (AOC) designada.

### 1.10.1. ESTRATEGIA MILITAR

(1-47) La **estrategia militar** es el **componente de la estrategia nacional o multinacional que presenta la manera como se debe desarrollar y aplicar el poder militar para lograr los objetivos nacionales o los de un grupo**

**de naciones.** La estrategia militar es, por lo tanto, un aspecto integral del planeamiento a nivel estratégico. Los estrategias militares enfrentan los mismos desafíos permanentes: cómo desarrollar, desplegar, sostener y redespigar FF. MM. para lograr objetivos de política. Los documentos que establecen una estrategia militar deben contener una explicación de cómo se integrará la estrategia militar con otros elementos no militares de la estrategia, y cómo el logro de objetivos estratégicos militares se relaciona con el cumplimiento del estado final.

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

### 1.10.1.1. La relación entre los objetivos políticos y militares

(1-48) Los objetivos políticos darán forma al aporte militar a la resolución de conflictos y pueden especificar prioridades militares. Los objetivos políticos no necesariamente son específicos de lo militar. Como tal, el comandante estratégico determinará los objetivos estratégicos militares utilizando la guía nacional y del conductor político. Estas parten desde el bloque constitucional, el plan nacional de desarrollo (PND) y otros documentos estratégicos nacionales.

### 1.10.1.2. Rol de la fuerza militar

(1-49) El rol de la fuerza militar en el logro de objetivos estratégicos y el cumplimiento del estado final exige una consideración cuidadosa y una comprensión clara por parte de los comandantes de nivel tanto estratégico como operacional. Las FF. MM. a menudo crearán y mantendrán las condiciones que necesitan otras agencias para alcanzar el estado final nacional. Es extremadamente improbable que la actividad militar por sí sola logre esto. Como parte de la contribución a un enfoque integral, es vital incluir las medidas, ya sean diplomáticas, informativas o económicas, que reforzarán el éxito militar y, por lo tanto, mantendrán la iniciativa estratégica.

#### ESTRATEGIA MILITAR

componente de la estrategia nacional o multinacional que presenta la manera como se debe desarrollar y aplicar el poder militar para lograr los objetivos nacionales o los de un grupo de naciones.

MBC 5-18 (1-47)

### 1.10.1.3. Implementación del Concepto Estratégico militar

(1-50) La implementación del Concepto Estratégico por parte de los militares consiste en: dirigir las misiones y tareas de las fuerzas; establecer los principios para las estructuras militares, y ampliar el desarrollo, la entrega y la transformación de capacidades.

(1-51) El concepto estratégico militar constituye la formulación orientadora mediante la cual el Comandante General traduce la intención estratégica nacional en directrices militares coherentes, estableciendo el propósito de la acción militar, los principios estructurales que deben regir la organización de la Fuerza y las prioridades para el desarrollo y transformación de capacidades, garantizando así la alineación entre la voluntad política, el diseño institucional y la conducción operacional. Este se constituye en articulador de los conceptos de los niveles subordinados (ver tabla 1-1).

**Tabla 1-1.** Diferenciación doctrinal de conceptos

NIVEL	PRODUCTO	FUNCIÓN
POLÍTICO	Estrategia nacional	Define fines nacionales
MILITAR ESTRATÉGICO	Concepto estratégico militar	Traduce fines en orientación militar
OPERACIONAL	Planes estratégicos y campañas	Diseña cómo alcanzar efectos
TÁCTICO	Operaciones y tareas	Ejecuta acciones concretas

### 1.10.2. FINES, FORMAS Y MEDIOS

(1-52) Una estrategia militar exitosa depende de la aplicación equilibrada de fines (objetivos), formas (enfoques generales) y medios (recursos). Una vez decididos los fines estratégicos y el rol de la fuerza militar para lograrlos, se asignan los medios y se deciden las formas que se utilizarán. Debe haber un equilibrio entre los tres: de lo contrario, aumenta el riesgo, lo que puede resultar en un fracaso.

### 1.10.2.1. Fines

(1-53) La cuestión central para los comandantes y el estado mayor es identificar las condiciones esenciales que deben cumplirse para resolver en términos aceptables la crisis o el conflicto. Sin embargo, a nivel estratégico no siempre es posible identificar un objetivo claro y duradero. Puede ser difícil llegar a un acuerdo rápidamente sobre el estado final deseado con base en el principio del consenso. Cuando los objetivos estratégicos no están claramente definidos, el planeamiento inicial debe hacerse en función de una guía general y unos supuestos informados.

### 1.10.2.2. Formas

(1-54) Dado el objetivo y los recursos, se desarrolla un plan para hacer el mejor uso de los medios disponibles. El plan debe incluir guía sobre la aplicación de la fuerza para lograr los objetivos (por ejemplo, las reglas de enfrentamiento) en conjunto con otros instrumentos, según como corresponda. El planeamiento debe tener en cuenta la probabilidad de cambios en los fines o los medios, así como las contingencias que se hayan preparado. Al considerar los medios para cumplir las tareas militares, es útil recopilar qué restricciones se aplican a la fuerza.

### 1.10.2.3. Medios

(1-55) La preparación de la declaración de requerimientos y la ejecución del proceso de generación de fuerza proporcionan los medios a disposición de un comandante, aunque un comandante puede solicitar fuerzas adicionales si considera que son necesarias. Estos medios deben emplearse de manera coherente con los objetivos.

---

PÁGINA DEJADA EN BLANCO INTENCIONALMENTE

---

## CAPÍTULO 2

---

### CONTEXTO ESTRATÉGICO

#### 2.1. EL TEATRO ESTRATÉGICO

(2-1) Al usar la estrategia nacional como guía, el Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM) desarrolla el plan de campaña estratégico conjunto (PCEC), que resume su visión para integrar y sincronizar las actividades y operaciones militares con los otros instrumentos del poder nacional para lograr fines estratégicos. El teatro estratégico es el área de aire, tierra y agua definida desde el escalón estratégico por el presidente de la República o el comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM), durante la paz o el conflicto armado no internacional, o en respuesta a crisis y contingencias limitadas de impacto nacional, para la conducción de la campaña. Dentro del teatro estratégico pueden establecerse los teatros de operaciones necesarios para el logro de los objetivos estratégicos. El *teatro de operaciones* es el área operacional definida por el comandante de un comando conjunto para la conducción o apoyo de operaciones militares específicas (MFC 1.0). Estos serán asignados a los comandos



#### TEATRO DE OPERACIONES

Área operacional definida por el comandante de un comando conjunto para la conducción o apoyo de operaciones militares específicas.

MFC 1.0 (1-47)

**CDT-GFM**  
Comandante General de  
las Fuerzas Militares

**PCT**  
Plan de campaña del  
teatro

conjuntos (CCON) o, cuando sea necesario, a alguna Fuerza, para la conducción de campañas subordinadas u operaciones mayores.

(2-2) La estrategia del CDT-GFM une la guía estratégica nacional con el planeamiento operacional, ya que orienta el desarrollo del Plan de Campaña del Teatro (PCT) emitido por las unidades del nivel operacional. Sus estrategias y los PCT que las operan ofrecen un enfoque integrado para lograr los objetivos de seguridad. En términos más generales, la estrategia del teatro debe tratar de hacer que los conflictos sean menos probables al lograr los fines nacionales (a través de actividades como la cooperación en seguridad y otras herramientas del poder nacional). El PCT se deriva de la estrategia de teatro del CDT-GFM y proporciona el plan de acción para implementar la estrategia. El constructo actual para los planes anidados a un teatro es, primero, construir un plan de campaña que implemente las actividades requeridas para obtener los resultados deseados para el teatro desde una estrategia integral, proactiva e integrada, y luego, lidiar con las desviaciones de la estrategia como eventualidades que requieran planes de contingencia

## 2.2. LA AMENAZA ACTUAL

(2-3) Los desafíos a la seguridad provienen de una amplia variedad de amenazas, tanto militares como no militares, y serán difíciles de predecir. Los conflictos entre Estados —en particular, los limítrofes— podrían afectar la integridad territorial, soberanía e independencia. Los desafíos —incluyendo las rivalidades étnicas, políticas y religiosas, las disputas territoriales, los conflictos por los recursos, los esfuerzos de reforma inadecuados o fallidos y el abuso contra los derechos humanos (incluida la violencia sexual y de género relacionada con los conflictos)— podrían conducir a la inestabilidad local y regional. Las tensiones resultantes podrían crear una amplia gama de consecuencias que obligarían al Estado

a ejecutar una amplia variedad de operaciones; posiblemente, de manera simultánea y a diferentes escalas.

(2-4) Existe el riesgo de que actores estatales y no estatales intenten lograr sus objetivos mediante la desestabilización. En el ambiente operacional (OE), ello implica que se difuminan los límites entre actores estatales y no estatales (como insurgentes, terroristas y criminales), y las FF. MM. pueden enfrentarse a un adversario que utiliza tanto la guerra convencional como la no convencional. Los enfrentamientos militares rara vez son simétricos. Los adversarios normalmente difieren en algún aspecto, y a veces, significativamente; dicha asimetría puede reflejar diferencias de intención, doctrina, composición de fuerzas, cultura, tecnología y tamaño. Esto se materializa como una amenaza asimétrica. Cualquier enfrentamiento militar posterior podría ser un compuesto de actores coincidentes o descoordinados, o como una amenaza híbrida, cuando un adversario la utiliza de manera simultánea y coordinada junto con medidas no militares. Estos adversarios utilizarán amenazas híbridas para explotar las vulnerabilidades de la Alianza siempre que sea posible. Dichos adversarios pueden no estar sujetos a los marcos legales para el empleo de la fuerza militar en el marco del Derecho Internacional Humanitario (DIH), lo que les permite desafiar a las FF. MM. de maneras que son difíciles de anticipar.

(2-5) La proliferación de capacidades no convencionales constituye una amenaza potencial para la estabilidad. Además, la proliferación de armas y materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN), en paralelo con medios de lanzamiento innovadores, sistemas no tripulados, entre otros, sigue siendo motivo de grave preocupación. A pesar de los progresos positivos en el fortalecimiento de los regímenes internacionales de no proliferación, siguen existiendo grandes desafíos en tal sentido.

(2-6) La proliferación de tecnología armamentística ha aumentado el acceso a capacidades militares

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

sofisticadas. Los adversarios tienen ahora el potencial de adquirir sistemas aéreos, terrestres y marítimos de gran capacidad ofensiva y defensiva, misiles de teatro y otras armas avanzadas. Además, la creciente dependencia de la información y los sistemas de información crea vulnerabilidad a los ataques ciberespaciales, lo que puede reducir o anular la superioridad en materia de armamento convencional.

(2-7) El ambiente estratégico avanza en una permanente evolución; una evolución con una mezcla intrincada y dinámica de cooperación, confrontación y conflicto entre Estados y grupos dentro de los Estados y entre otros actores estatales y no estatales. Cualquier deterioro significativo en las relaciones puede desencadenar una crisis o constituir una. Habrá una variedad de factores que influyan directamente en el cambio o lo provoquen, así como patrones discernibles en ese cambio. Hay un puñado de impulsores estratégicos clave del cambio: la globalización de la sociedad, la geometría política, el cambio demográfico y ambiental, la urbanización y el impacto de la tecnología. La implicación de estos impulsores estratégicos y, a su vez, un examen de sus implicaciones militares proporciona algunas tendencias para la defensa y seguridad.

### 2.2.1. GLOBALIZACIÓN

(2-8) El proceso de globalización continúa. La globalización trae consigo:

- Una autoridad jurídica cada vez más disputada entre los organismos soberanos y los no estatales.
- Un acceso acelerado a la información.
- Proliferación de armas.
- Flujos financieros turbios
- Redes complejas que conectan a las diásporas y las comunidades de interés.

(2-9) La globalización reduce la posibilidad de un conflicto discreto y localizado y aumenta la probabilidad de amenazas complejas e interconectadas que involucran a una variedad de actores estatales y no estatales.

### 2.2.2. GEOMETRÍA POLÍTICA

(2-10) A pesar de los efectos de la globalización, los Estados nacionales seguirán siendo actores geopolíticos clave, y la mayoría conservará sus FF. AA. Sin embargo, la forma como se ejerce la soberanía estatal puede cambiar con el tiempo.

**FF. AA.**  
Fuerzas Armadas

- Es probable que haya una mayor interdependencia entre los Estados y un cambio de influencia de los Estados a las organizaciones y redes internacionales o corporaciones multinacionales.
- Los miembros de la alianza pueden volverse más abiertos como sociedades. Siguen dependiendo de condiciones de seguridad global estables; en particular, de socios comerciales clave.
- Una mayor interdependencia entre los Estados tendrá cierta clase de beneficios. Por ejemplo, una mayor interacción debería promover el entendimiento, y así reducir el potencial de conflicto interestatal. Por el contrario, la interdependencia puede limitar u obligar a las naciones a actuar bajo la presión de terceros.
- Los Estados fallidos y frágiles pueden convertirse en una amenaza más persistente y generalizada. Por ejemplo, los actores no estatales pueden explotar el vacío causado por el deterioro de la seguridad, incluso con respecto al Estado de derecho y la gobernanza transparente. Existe el potencial de socavar la seguridad en un mundo donde la preocupación por la seguridad personal y colectiva va ganando prominencia sobre la defensa del territorio contra ataques convencionales. Un Estado fallido que tiene poca importancia estratégica

en el sentido tradicional de recursos o ubicación puede aumentar su importancia estratégica como base potencial para actores no estatales. Por consiguiente, el Estado puede optar por intervenir con mayor frecuencia para estabilizar situaciones peligrosas en territorios mal gobernados o sin gobierno. Cualquier aumento concomitante del apoyo a los grupos extremistas seguirá involucrando las capacidades diplomáticas y, posiblemente, militares.

- La fortaleza técnica y económica de los Estados desarrollados significa que, a fin de competir de manera eficaz, probablemente los adversarios estimulen la innovación para lograr objetivos políticos, incluido el uso de la guerra no convencional. La reacción a tales amenazas debe coordinarse entre todos los instrumentos de poder nacional, lo que requiere una estrecha relación entre las redes y organizaciones multilaterales.

### 2.2.3. CAMBIO DEMOGRÁFICO Y AMBIENTAL

(2-11) Las diferencias demográficas entre el mundo en desarrollo y el desarrollado pueden ampliarse. Esto podría conducir a importantes presiones migratorias de uno a otro, y aumentar así las tensiones étnicas, culturales y religiosas y ejercer presión sobre los sistemas de empleo y de bienestar social.

- La competencia por el acceso a los recursos continuará y, en particular, la demanda mundial de recursos energéticos se intensificará. Aunque las reservas de petróleo y gas son suficientes para el futuro cercano, su ubicación y transporte representarán desafíos de seguridad tanto para las naciones desarrolladas como para las que están en desarrollo. El hambre y la escasez de agua seguirán siendo un problema importante en las zonas del mundo en desarrollo.

- El empobrecimiento y la distribución desigual de los recursos pueden llevar a agravios, provocar a los extremistas y ofrecer oportunidades para que el crimen organizado explote la coyuntura. La corrupción y la mala gobernanza pueden agravar estos factores. La pobreza, el hambre y las enfermedades en el mundo en desarrollo contribuyen, por otra parte, a aumentar la tensión en el ambiente de seguridad.
- La mala distribución de los recursos y la falta de una gobernanza abierta y transparente en las zonas afectadas por el cambio demográfico y ambiental pueden exacerbar las tensiones. Esto puede aumentar las presiones migratorias y la inestabilidad interna. Como consecuencia, pueden recibirse solicitudes para proporcionar una contribución militar en respuesta a las crisis humanitarias.

#### 2.2.4. TECNOLOGÍA Y TRANSFORMACIÓN MILITAR

(2-12) La tecnología sigue siendo un factor clave del cambio que planteará nuevas amenazas y nuevas oportunidades. A medida que el acceso a la tecnología se generalice, habrá mayores oportunidades de que los adversarios desarrollen medios eficaces para ataques directos e indirectos. La proliferación de tecnología, como la propia de la información y las comunicaciones, la biotecnología y la nanotecnología, será liderada por la industria, más que por lo militar y, debido a la globalización, será más accesible. En consecuencia, suponiendo un nivel dado de presión política y acceso a mecanismos financieros, será más fácil para los actores estatales y no estatales obtener acceso a la tecnología, incluyendo un mayor poder letal y amenazas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares (QBRN). Las plataformas de comunicación también serán cada vez más accesibles para los medios de comunicación y el público en general, y serán aprovechadas por ambos para permitir comunicaciones más rápidas y completas.

## 2.3. TENDENCIAS MILITARES

### 2.3.1. FUTURO EQUILIBRIO DEL PODER

(2-13) El futuro equilibrio del poder militar se verá afectado por varios factores, como se detalla a continuación.

#### 2.3.1.1. Gasto mundial en defensa

(2-14) Los cambios relativos en el gasto mundial en defensa pueden ser un componente clave del futuro equilibrio del poder militar. Los presupuestos militares afectarán las capacidades de defensa, lo que, a su vez, afectará los objetivos políticos, las ambiciones y la influencia de los países. Muy pocos países tendrán los medios económicos y la voluntad política para mantener FF. AA. grandes y tecnológicamente avanzadas.

FF. AA.  
Fuerzas Armadas

#### 2.3.1.2. Armas de destrucción masiva

(2-15) Las armas de destrucción masiva y sus vectores proliferarán significativamente, a menos que sean controlados con éxito. Un número limitado de países puede desarrollar una capacidad de armas nucleares en ausencia de intervención externa para prevenirlas, pero un mayor número de estos podría adquirir armas biológicas y químicas. Los sistemas de lanzamiento balísticos y los contrasistemas proliferarán y ampliarán su alcance. Los sistemas no balísticos —y en particular, los mecanismos de lanzamiento no militares— serán más frecuentes. En caso de que los actores no estatales adquieran armas de destrucción masiva, será mucho más difícil atacarlas —y por lo tanto, disuadirlas— a estas que a los proliferadores estatales, lo que podría representar una amenaza estratégica para la seguridad.

#### 2.3.1.3. Postura y alianzas

(2-16) El Estado debe tener toda la gama de capacidades necesarias para disuadir y defenderse de cualquier amenaza a la seguridad. Para ello, requiere mantener

una combinación adecuada de fuerzas. El objetivo es mejorar la disuasión como elemento central de su defensa y contribuir a la seguridad.

#### 2.3.1.4. Terrorismo

(2-17) El Concepto Estratégico de la OTAN y las declaraciones de la Cumbre de Lisboa de 2010, la Cumbre de Chicago de 2012 y la Cumbre de Gales de 2014 dejan claro que el terrorismo sigue planteando una amenaza real y grave a la seguridad nacional. La naturaleza multifacética del terrorismo es tal que la OTAN ha emprendido una serie de iniciativas —diplomáticas, militares, conceptuales, tecnológicas y científicas— para abordar esta cuestión. El *terrorismo* es el uso ilegal o la amenaza de uso de la fuerza o la violencia contra personas o propiedades en un intento de coaccionar o intimidar a gobiernos o sociedades para lograr objetivos políticos, étnicos, religiosos o ideológicos (MFC 2-0). Este término no expresa un concepto jurídico, sino una combinación de diversas medidas de acciones políticas, propaganda y violencia para lograr un objetivo. En tal sentido, el terrorista es quien atenta mediante actos de terrorismo contra objetivos civiles.

#### 2.3.1.5. Amenazas híbridas

(2-18) Las amenazas híbridas se producen cuando se combinan amenazas convencionales, irregulares y asimétricas en el mismo tiempo y espacio. El conflicto podría involucrar a una variedad de participantes transnacionales, estatales, grupales e individuales que operan a nivel global y local. Una **amenaza híbrida** es una **combinación diversa y dinámica de fuerzas convencionales, fuerzas irregulares, fuerzas terroristas o elementos criminales unificados para surtir efectos mutuamente beneficiosos**. Algunos conflictos pueden implicar violencia intercomunitaria, terrorismo, ataques cibernéticos, insurgencia, criminalidad generalizada y desorden generalizado. Los adversarios también pueden elegir una estrategia a largo plazo para evitar la

#### OTAN

Organización del Tratado del Atlántico Norte

TERRORISMO

Uso ilegal o la amenaza de uso de la fuerza o la violencia contra personas o propiedades en un intento de coaccionar o intimidar a gobiernos o sociedades para lograr objetivos políticos, étnicos, religiosos o ideológicos.

MFC 2-0 (6-2)

AMENAZA HÍBRIDA

Combinación diversa y dinámica de fuerzas convencionales, fuerzas irregulares, fuerzas terroristas o elementos criminales unificados para surtir efectos mutuamente beneficiosos.

MBC 5-18 (2-18)

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

**OTAN**  
Organización del Tratado  
del Atlántico Norte

derrota, en vez de buscar la victoria, para tratar de sobrevivir a la voluntad y determinación de las FF. MM. Contrarrestar dichas amenazas híbridas puede requerir un enfoque más amplio, que incluya el empleo de capacidades integradas, algunas de las cuales pueden ser de naturaleza no convencional.

### 2.3.1.6. Defensa del ciberespacio

(2-19) El Concepto Estratégico de la OTAN destaca la necesidad de desarrollar las capacidades para prevenir, detectar, defenderse y recuperarse de ataques ciberespaciales. Tales amenazas están aumentando rápidamente en frecuencia y sofisticación. Las amenazas que emanan del ciberespacio —ya sean por parte de naciones, facciones y representantes, o de actores no estatales— plantean un desafío significativo. Las consideraciones para la defensa del ciberespacio incluyen:

- Integrar consideraciones de defensa del ciberespacio en las estructuras y procesos de planeamiento.
- Centrarse en la prevención, resiliencia y defensa de activos críticos del ciberespacio.
- Desarrollar capacidades robustas de defensa del ciberespacio.

### 2.3.2. TIPOS DE ADVERSARIOS

(2-20) En teoría, se espera que los adversarios provengan de tres grandes categorías de protagonistas: naciones; facciones y representantes dentro de un estado, y actores no estatales.

#### 2.3.2.1. Estados

(2-21) La capacidad de una nación para participar en un conflicto armado seguirá siendo el indicador definitivo de su propio poder estatal. Cualquier conflicto armado de ese tipo tiende a caracterizarse por operaciones

**OPERACIÓN MAYOR**

Serie de acciones tácticas, tales como batallas, combates y golpes, conducidas por fuerzas de combate coordinadas en tiempo y lugar, para alcanzar objetivos estratégicos u operacionales en un área de operaciones.

MFC 1.0 (1-52)

mayores de combate (una serie de batallas y enfrentamientos), que a menudo requieren una intensa actividad de combate y un alto consumo logístico. Se hace especial hincapié en mantener la libertad de acción y negar esa misma libertad a un adversario. Las operaciones mayores a menudo implican maniobras a gran escala por parte de fuerzas conjuntas complejas organizadas y comandadas como componentes funcionales.

### 2.3.2.2. Facciones y agentes

(2-22) Los conflictos intraestatales (conflictos armados no internacionales [CANI]) serán cada vez más comunes a medida que la globalización amplíe la conciencia de la fricción cultural, la gobernanza ineficaz y la relativa facilidad con la que pueden operar los grupos desestabilizadores. Las facciones pueden intentar impedir el compromiso internacional, o bien, alentarlos activamente si creen que hacerlo puede aumentar sus posibilidades de éxito. El uso de fuerzas delegadas puede volverse común en los conflictos, aunque estas fuerzas pueden resultar difíciles de gestionar en el apoyo militar a las actividades de estabilización y reconstrucción; en particular, cuando se reforman los servicios armados y las fuerzas policiales autóctonos (a saber, la reforma del sector seguridad).

### 2.3.2.3. Actores no estatales

(2-23) Existe la posibilidad de que se produzcan conflictos entre las naciones y los actores no estatales armados. El incentivo para dichos actores no estatales es buscar un efecto estratégico, y su capacidad para actuar a nivel internacional está aumentando. Se requerirá que los ejércitos estatales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley desarrollen capacidades de contraataque que les permitan tener un rol más importante en la lucha contra estos adversarios, tanto a nivel nacional como en sus propios territorios de ultramar y en el extranjero. Ello puede que implique tratar de desbaratar o destruir organizaciones armadas

#### TIPOS DE ADVERSARIOS

- Estados
- Facciones y agentes
- Actores no estatales

(incluidas las criminales), o bien, impedir (mediante el apoyo a la diplomacia) o interrumpir (por medios militares) el apoyo estatal a ellas. Siempre que sea posible, esto consistirá en apoyar a los organismos encargados de hacer cumplir las leyes estatales.

### 2.3.3. AMENAZAS ASIMÉTRICAS

(2-24) Algunos de los adversarios buscarán formas de negar la ventaja militar socavando la cohesión, la voluntad, la credibilidad y la influencia de la nación mediante el uso de la guerra no convencional. La amenaza que estos adversarios pueden plantear tanto a las FF. MM. como a la sociedad civil se denomina “asimétrica” porque no es posible para las FF. MM. contrarrestarla de la misma forma o con los mismos métodos. Esta amenaza asimétrica se define principalmente por:

- La naturaleza de un adversario: puede ser difícil de reconocer, identificar y atacar, o no responder a los intentos de negociación.
- La naturaleza de los ideales y objetivos de un adversario que entren en conflicto con los valores, creencias, prioridades y restricciones legales y morales de los miembros de la Nación.
- El método del que un adversario puede hacer uso para contrarrestar una ventaja cualitativa y cuantitativa.

## 2.4. IMPLICACIONES PARA LA CONDUCCIÓN DE OPERACIONES

### 2.4.1. CONTINUUM DEL CONFLICTO

(2-25) Las FF. MM. operan en un espectro de conflicto donde es difícil distinguir con claridad entre paz y guerra. La evolución del conflicto seguirá siendo impredecible; su prevalencia, escala e intensidad cambiarán a lo largo del *continuum* del conflicto desde la guerra,

FF. MM.  
Fuerzas Militares

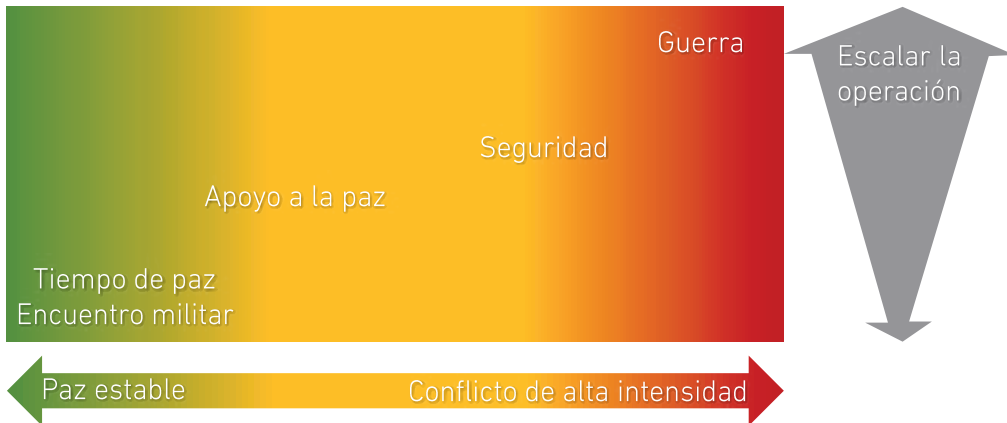
pasando por el conflicto interestatal e intraestatal, hasta, en última instancia, la paz. Su carácter evolucionará a través de las experiencias humanas, la innovación y la dinámica del conflicto. Las FF. MM. se enfrentarán a una variedad de situaciones y amenazas, tanto estatales como no estatales, potencialmente de manera concurrente y en el mismo ambiente operacional. La relación entre causa y efecto seguirá siendo difícil de predecir. Por lo tanto, la forma como los comandantes plantean los problemas se está volviendo más importante.

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

(2-26) Los adversarios de todo tipo se adaptan con rapidez a la fuerza militar y los métodos operacionales del oponente. Es poco probable que los adversarios en regiones con múltiples problemas persistentes, que utilicen estilos de mando descentralizados y una capacidad para explotar oportunidades en áreas densamente pobladas, se presenten en un espacio de batalla estéril para un ataque de precisión. Es menos probable que el conflicto termine en una "victoria" clara, y serán la resiliencia y la agilidad institucional las que definirán las posibilidades de las FF. MM. La asimetría es una característica tanto del éxito como del dominio tecnológico. La historia ha demostrado que la asimetría no es nueva, pero algunas de sus manifestaciones modernas sí lo son. Tradicionalmente, las FF. MM. se han referido a un conjunto de enfrentamientos operacionales que van desde la paz estable hasta la guerra general. Esto implica que existen tipos discretos de conflicto, con la "guerra" tradicional contra países casi iguales como el punto de referencia profesional. Esta visión pasa por alto la inevitable concurrencia y los desafíos únicos que plantean los conflictos que tienen diferentes características. Dichas características se superponen y se fusionan, y pueden visualizarse como un espectro. El conflicto puede verse ahora como una difuminación de las distinciones entre los adversarios y la forma como usan la fuerza para lograr objetivos políticos generando un espectro de conflicto en el que el nivel de violencia aumenta desde la paz estable hasta el conflicto de alta intensidad. Es probable que los conflictos futuros

mezclen la letalidad tradicionalmente asociada con el conflicto entre Estados y la naturaleza prolongada de la guerra no convencional.

Figura 2.1. El *continuum* del conflicto.



(2-27) Las relaciones internacionales se caracterizan por interacciones complejas que van desde la paz estable hasta el conflicto de alta intensidad. Dentro del *continuum* del conflicto se desarrollan distintos tipos de operaciones; a veces, simultáneamente, según el contexto. Estas operaciones no necesariamente siguen una progresión lineal. La figura 2-1 representa el *continuum* del conflicto en relación con el nivel de violencia. En el extremo izquierdo, la paz estable se caracteriza por la ausencia de conflicto. En el extremo derecho hay un conflicto de alta intensidad. Dentro del *continuum*, los niveles de violencia no se distinguen claramente, sino que ambos se mezclan entre sí y varían en el espacio y el tiempo. Los actores percibirán el nivel de violencia de manera diferente según su perspectiva.

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

(2-28) Las FF. MM. deben ser capaces de llevar a cabo todo el rango de sus misiones, desde el combate de baja a alta intensidad, incluidas las misiones diseñadas para disuadir el conflicto. En el extremo opuesto, las FF. MM. pueden verse obligadas a participar en combates contra oponentes con muchos recursos, con sistemas

de armas y equipos tecnológicamente avanzados. Por lo tanto, deben estar preparadas, equipadas y entrenadas para las operaciones de combate de alta intensidad más complejas y exigentes. La interoperabilidad es la consideración clave para una fuerza de combate eficaz.

(2-29) Las FF. MM. pueden enfrentarse —posiblemente, de manera simultánea— a grupos o individuos que operan de manera impredecible e innovadora y emplean tácticas que no respetan el derecho internacional ni las normas de moralidad ampliamente aceptadas. Quienes participan en esta actividad irregular pueden explotar a los civiles para promover sus objetivos y maximizar el impacto de sus acciones. La **actividad irregular** es el **uso o la amenaza del uso de la fuerza por parte de fuerzas, grupos o individuos irregulares, con frecuencia motivados ideológica o criminalmente, para efectuar o impedir cambios como un desafío a la gobernanza y la autoridad**. La identificación positiva es difícil, y enfrentarse a los oponentes —particularmente, en las zonas urbanas— aumentará el riesgo de daños colaterales; sobre todo, para los grupos vulnerables (las mujeres, los niños, los refugiados, los desplazados internos y otros grupos en situaciones vulnerables). Además, en contextos políticos y sociales difíciles es necesario configurar los comportamientos y actitudes locales. Esto se logra mediante la fusión de capacidades letales y no letales para crear efectos tanto físicos como psicológicos.

(2-30) Para que las unidades de las FF. MM. hagan esto de manera efectiva, necesitan comprender la situación (su contexto humano, la dinámica en juego y la importancia de las otras agencias que podrían ayudar a alcanzar el resultado deseado). Las FF. MM. buscan ejecutarlo a través de una cooperación permanente e intensiva, con la cooperación civil-militar (CIMIC) como el principal facilitador. La **cooperación civil-militar (CIMIC)** es una **actividad que comprende un conjunto de capacidades integrales para apoyar el logro de los objetivos de la misión y permitir que los comandos participen eficazmente en un amplio espectro de cooperación con**


**ACTIVIDAD  
IRREGULAR**

Uso o la amenaza del uso de la fuerza por parte de fuerzas, grupos o individuos irregulares, con frecuencia motivados ideológica o criminalmente, para efectuar o impedir cambios como un desafío a la gobernanza y la autoridad.

MBC 5-18 (2-29)

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

**diversos actores no militares.** Los comandantes de todos los niveles deben ser proactivos en la interacción con el ambiente civil para mejorar la comprensión y las respuestas a las crisis.

(2-31) La recolección, el análisis, la difusión y el intercambio de información e inteligencia serán fundamentales para anticipar y, potencialmente, prevenir o contener los conflictos. Los procesos de inteligencia incluyen la interacción con agencias que tradicionalmente no están asociadas con las operaciones, como las agencias de aplicación de la ley (por ejemplo, Policía o Fiscalía) y fuentes no tradicionales, como los actores no gubernamentales. Es necesario comprender el ambiente operacional (OE) y adoptar un enfoque proactivo en las primeras etapas de una crisis emergente. Muchas amenazas serán poco convencionales, y la actividad y los productos de contrainteligencia desempeñan un rol decisivo en la provisión del conocimiento necesario. La evaluación general aumentará la conciencia situacional y facilitará el intercambio de inteligencia y la colaboración en situaciones que evolucionan rápidamente. Puede ser necesario un ciclo de toma de decisiones adaptable para acortar el tiempo entre la aparición de un riesgo, una amenaza o una oportunidad y la posterior ejecución de una operación. Cuando FF. MM. o fuerzas de seguridad no pertenecientes a la OTAN, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) vayan a formar parte de una operación, cualquier acuerdo de intercambio de inteligencia debe acordarse de antemano.

(2-32) Las FF. MM. deben ser capaces de operar bajo el escrutinio político, de los medios de comunicación y del público, y mantener, al mismo tiempo, los requerimientos de seguridad de las operaciones. La mayor conciencia pública que genera un mayor acceso a la información, junto con la necesidad de mantener el apoyo público interno, puede conducir a la imposición de más restricciones a los militares, al tiempo que aumenta la exigencia de demostrar un éxito rápido. La respuesta

**FF. MM.**

Fuerzas Militares

**OTAN**

Organización del Tratado del Atlántico Norte



**COOPERACIÓN CIVIL -MILITAR**

Actividad que comprende un conjunto de capacidades integrales para apoyar el logro de los objetivos de la misión y permitir que los comandos participen eficazmente en un amplio espectro de cooperación con diversos actores no militares.

MBC 5-18 (2-30)

**CIMIC**

del público a las bajas, ya sean civiles, de militares o del adversario, también puede generar sus propias presiones. Estos factores y su codificación jurídica asociada influirán en la aplicación de la fuerza por parte de los militares para satisfacer los requerimientos de rendición de cuentas.

(2-33) Las FF. MM. se estructuran para las operaciones más probables con la agilidad para adaptarse a las más exigentes. La postura militar seguirá evolucionando para hacer frente a nuevas amenazas y desafíos. La postura militar proporciona un amplio conjunto de capacidades que les permiten proyectar estabilidad, tranquilizar a las naciones y socios y disuadir a los adversarios y agresores en todo el espectro del conflicto. Las unidades de las FF. MM. podrían intervenir en las crisis para:

- Fortalecer, mantener o restablecer la paz y la seguridad.
- Restablecer la gobernanza y la autoridad.
- Proporcionar una contribución militar a la asistencia humanitaria o a la gestión de las consecuencias.

(2-34) Las FF. MM. serán, por lo general, solo uno de los contribuyentes. Si bien los correspondientes objetivos de los distintos actores pueden estar ampliamente alineados, cada uno tendrá perspectivas, prioridades, motivaciones, mandatos, marcos de tiempo, culturas y procesos disímiles. Estos actores pueden incluir, además, FF. MM. multinacionales, la población local con sus autoridades formales e informales, los medios de comunicación, los diplomáticos, organizaciones internacionales como la ONU, las ONG, las empresas militares y de seguridad privadas, las empresas multinacionales y los oportunistas.

(2-35) Las FF. MM. deben tratar de influir en estas situaciones complejas aplicando los instrumentos del

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

poder nacional y las capacidades complementarias. Individualmente, cada instrumento tiene una influencia limitada. Por lo tanto, la probabilidad de un resultado favorable y duradero aumenta mediante el uso cuidadoso de todos los instrumentos en conjunto, utilizando un enfoque integral, lo que constituye una combinación apropiada de los instrumentos de poder dependerá del contexto.

(2-36) Sin embargo, el conflicto seguirá siendo inherentemente antagónico, dinámico y fundamentalmente humano. La parte que decide y actúa primero obtiene la iniciativa. Esto otorga una gran importancia a la toma de decisiones a nivel operacional. También significa que los planes pueden verse superados por los acontecimientos. Esto último exige que los comandantes produzcan, como norma, intenciones y órdenes claras y concisas que minimicen las restricciones impuestas a la fuerza para mejorar el mando de la misión y la libertad de acción.

#### 2.4.2. ENTENDIMIENTO

(2-37) Las crisis, los conflictos y las guerras son inherentemente dinámicos, y con frecuencia, ilimitados; están sujetos a cambios continuos, intervenciones externas y otras influencias. De hecho, la actividad militar altera la dinámica de una situación, que precipitan consecuencias previstas e imprevistas. Los límites entre los resultados buscados a lo largo del tiempo pueden ser difusos; pueden cambiar de súbito y de manera muy obvia, o más gradualmente; incluso, de manera imperceptible.

(2-38) El entendimiento es la percepción e interpretación de una situación particular para proporcionar la perspectiva (saber por qué ha sucedido algo) y la previsión (ser capaz de identificar y anticipar lo que puede suceder) necesarias para una toma de decisiones eficaz. Una comprensión desarrollada permitirá a los comandantes y al estado mayor:

- Evaluar el contexto, lo que conduce a una mejor toma de decisiones.
- Abordar las causas, así como los síntomas.
- Apoyar mejor el desarrollo de políticas, estrategias y planes.
- Desarrollar empatía y aprecio por los actores dentro de un ambiente operacional (OE).
- Ayudar mejor a desarrollar alianzas o acuerdos.
- Prever, hasta cierto punto, el desarrollo del ambiente operacional (OE) y enfocarse en las facetas críticas.
- Influir, entendido como motivar a través del ejemplo, el entendimiento compartido, la confianza, la determinación de qué hacer y no cómo hacerlo, con el fin de fomentar la creatividad de los subalternos.
- Los comandantes deben asegurarse de establecer y mantener un entendimiento preciso del “tipo de guerra en la que se embarca”. Como cada misión y contexto será diferente (y estará sujeto a tensiones dinámicas), no es posible prescribir una “lista de verificación” de entendimiento definitivo. Sin embargo, los comandantes querrán comprender:
  - La situación estratégica.
  - La naturaleza del problema.
  - El ambiente operacional (OE).
  - Los actores.
  - El estado final deseado.
  - Los objetivos a nivel estratégico y operacional.

(2-39) Como es probable que cada conflicto implique un equilibrio distinto y cambiante entre actividades



*"El primer acto de juicio, el supremo y de mayor alcance que el estadista y el comandante tienen que hacer es establecer... el tipo de guerra en la que se embarcan".*

—Carl von Clausewitz  
*On War*

ofensivas, defensivas, de estabilidad y facilitadoras, es necesario actualizar constantemente el entendimiento. Las acciones de la fuerza tendrán efectos previstos e imprevistos (estos últimos pueden no ser siempre positivos), y estos últimos, a su vez, deben volver a analizarse y comprenderse. La inversión en el desarrollo de la comprensión puede implicar la renuncia a la velocidad de acción en las etapas iniciales, pero ese sacrificio apuntalará el progreso posterior.

(2-40) Es importante que los comandantes resistan la tentación de considerar el ambiente operacional (OE) como fijo y que requiere una sola solución, aunque parezca así. En cambio, deben revisar continuamente el equilibrio entre los tipos de actividades militares a lo largo de una crisis, en términos de los propósitos principales y el peso asociado del esfuerzo militar comprometido.

### 2.4.3. TEMAS DE OPERACIONES

(2-41) El carácter del tema de la operación puede exigir diferentes enfoques intelectuales y requerir diferentes paquetes de fuerzas. La experiencia demuestra que se requiere un amplio rango de actividades militares simultáneamente, en vez de un solo enfoque o una progresión secuencial. Por lo tanto, es probable que la realización exitosa de operaciones dependa del entendimiento de dicha simultaneidad, de cómo evoluciona a lo largo de la campaña/operación y de cómo afecta el planeamiento y ejecución de operaciones y actividades. Sin embargo, la gestión de operaciones consiste en coordinar esencialmente el mismo conjunto de actividades militares fundamentales:

- Ofensivas.
- Defensivas.
- Estabilidad.
- Facilitadoras.

(2-42) El carácter del tema de la operación no se determina por la misión en sí misma, ni por el tipo de unidad empleada, ni por el dominio en el que se actúe, ni por la denominación formal de la operación. Tampoco equivale al nivel de la guerra, al tipo de conflicto o a la simple descripción de tareas asignadas. Su definición no surge de preguntarse “qué se va a hacer”, sino “cuál es la naturaleza predominante del problema estratégico que se busca resolver” y “bajo qué lógica principal debe orientarse la acción militar”. Definir su carácter implica identificar si la lógica dominante será la disuasión, la destrucción, la estabilización, la contención, la coerción, la protección, la negación o la influencia, y a partir de ello establecer el enfoque intelectual y la configuración de capacidades más coherentes. El carácter del tema condiciona la manera de pensar la operación antes de estructurarla: orienta prioridades estratégicas, determina el ritmo deseado, define la relación entre maniobra y fuegos, establece el peso relativo de la información y la legitimidad, y ajusta el balance entre acción militar directa e instrumentos indirectos. En síntesis, el carácter del tema de la operación expresa la lógica predominante mediante la cual se pretende producir el efecto estratégico buscado, y es esa lógica —no la misión aislada— la que orienta el diseño posterior del planeamiento y la configuración de la fuerza.

(2-43) Para informar el planeamiento y la conducción de operaciones, es conveniente definir el tema de operaciones. El tema permite entender las condiciones generales del ambiente operacional (OE) y las principales actividades que será necesario ejecutar. Ayuda, además, a los comandantes y equipos de planeamiento a equilibrar las actividades militares que comprenden cualquier operación, incluida la organización de sus fuerzas y la asignación de recursos. A continuación, se describen los temas de operaciones. Aunque aquí aparecen en sucesión, ello no debe interpretarse como una sugerencia de que son secuenciales en la práctica.

FF. MM.  
Fuerzas Militares

**EL CARÁCTER DEL PUENTE AÉREO  
DE BERLÍN (1948-1949)**

**Tema de la operación:  
Sostenimiento estratégico  
disuasivo**

Cuando la Unión Soviética bloqueó los accesos terrestres a Berlín Occidental en 1948, Estados Unidos y sus aliados enfrentaron un problema estratégico cuyo centro no era la destrucción del adversario, sino la preservación de la posición política aliada sin escalar hacia un conflicto armado mayor.

El tema de la operación se definió como el sostenimiento estratégico de Berlín Occidental para preservar la legitimidad y la presencia aliada, bajo una lógica disuasiva y no destructiva.

El carácter del tema no fue decisivo ni ofensivo, sino disuasivo y de sostenimiento estratégico. El efecto buscado no era derrotar militarmente a la Unión Soviética, sino mantener la viabilidad política y social de Berlín Occidental, demostrando determinación sin recurrir a la confrontación directa.

La lógica predominante fue la resistencia estratégica mediante sostenimiento logístico continuo, evitando la escalada armada y trasladando la competencia al plano de la voluntad política y la credibilidad internacional. Como consecuencia, el paquete de fuerzas no consistió en una estructura de combate ofensiva, sino en una arquitectura aérea de transporte masivo, apoyo logístico sostenido y respaldo estratégico creíble, coherente con el carácter definido del tema.

### 2.4.3.1. Combate

(2-44) En el combate, la mayor parte de la actividad está dirigida contra una forma significativa de agresión armada conducida por FF. MM. a gran escala, pertenecientes a uno o más Estados o a un actor no estatal bien organizado y con recursos. Dichas fuerzas participan en operaciones de combate en una serie de batallas y enfrentamientos de alta intensidad, que varían en frecuencia y en la escala de las fuerzas involucradas. El objetivo inmediato es asegurar la propia libertad de acción a expensas de los oponentes. El tempo de las operaciones es a menudo alto, con un alto consumo logístico. El funcionamiento en un contexto donde la guerra es el tema predominante puede verse exacerbado, perpetuado o explotado aún más por actores irregulares que buscan beneficiarse de la inestabilidad, ya sea a través de la insurgencia, el terrorismo, la criminalidad o el desorden. Una misión se considera de alta intensidad si abarca cualquiera de las siguientes situaciones:

- Incidentes de combate reales o potencialmente frecuentes y a gran escala.
- Incidentes de combate reales o potencialmente grandes a baja frecuencia.
- Incidentes de combate reales o potencialmente frecuentes y a pequeña escala.

### 2.4.3.2. Seguridad

(2-45) En la transición de las operaciones de combate con coordinación interagencial (para restablecer la estabilidad y la prosperidad, respaldadas por el Estado de derecho) es importante establecer una percepción de seguridad. Es probable que se caracterice no por el cumplimiento de estados finales específicos (como la victoria absoluta), sino por resultados graduales, basados en condiciones (aunque pueden reflejar una dirección política para lograr objetivos particulares, de acuerdo con un cronograma aproximado). La combinación de

actores y sus respectivas motivaciones será muy dinámica. Los oponentes convencionales —incluso, una vez derrotados— pueden reaparecer o verse reforzados por activistas y simpatizantes; puede ser necesario contrarrestar la amenaza que plantean al mismo tiempo que se restablecen la autoridad y la gobernanza autóctonas legítimas. En la búsqueda de la transición gradual hacia la estabilidad, es probable que los comandantes apoyen las actividades de otros actores para proteger, fortalecer y restablecer la sociedad civil, la gobernanza, el Estado de derecho y la economía. Operar en un contexto en el que la seguridad es el tema predominante requiere desarrollar un número cada vez mayor de actividades de estabilidad junto con actividades ofensivas y defensivas. En este ambiente, los oponentes suelen ser fuerzas irregulares (como los insurgentes), y las FF. MM. pueden esperar realizar operaciones de contrainsurgencia (COIN), contribuir a operaciones de estabilización y reconstrucción, o una combinación de ambas.

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

### 2.4.3.3. Apoyo a la paz

(2-46) El tema de apoyo a la paz describe un ambiente operacional (OE) posterior a un acuerdo o alto el fuego que ha establecido un ambiente permisivo, donde el nivel de consentimiento y cumplimiento es alto y la amenaza de perturbación es baja. Cuando el apoyo a la paz es el tema que predomina, los comandantes pueden esperar desarrollar casi exclusivamente actividades de estabilidad, incluso si están preparados para actividades ofensivas y defensivas. El objetivo es mantener una situación que ya ha cumplido los criterios establecidos por el mandato internacional; el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz se limita normalmente a la legítima defensa. Las actividades típicas de mantenimiento de la paz incluyen la interposición y protección, la gestión provisional de determinadas funciones de la administración civil y la asistencia humanitaria.

#### 2.4.3.4. Encuentro militar en tiempos de paz

(2-47) El encuentro militar en tiempos de paz abarca las actividades militares en las que participan otras naciones, y que tienen por objeto configurar el ambiente de paz para fomentar la estabilidad local o regional. Esto podría incluir, por ejemplo, medidas de fomento de la confianza, incluido, cuando corresponda, el despliegue de fuerzas de combate. Las actividades rutinarias, como los entrenamientos y ejercicios bilaterales o multinacionales, al igual que el suministro de asesores y equipos de formación especializados, pueden tener un impacto acumulativo tanto inmediato como a largo plazo reforzando la cooperación y promoviendo la estabilidad.

#### 2.4.4. CLASIFICACIÓN DE LAS OPERACIONES

(2-48) Las operaciones militares se clasifican con referencia a características esenciales que las diferencian entre sí. Dentro del espectro de conflictos, se puede desarrollar todo tipo de operaciones, de acuerdo con los propósitos de la fuerza. El mismo tipo de operación puede tener lugar en diferentes puntos del espectro y estar relacionado con diferentes temas, dependiendo del nivel de violencia que se enfrente en el ambiente operacional (OE). Para más detalles, véase el MFC 3-0, Operaciones conjuntas.

##### 2.4.4.1. Combate

(2-49) Las operaciones de combate pueden ser necesarias para defender directamente a la nación contra un agresor. Las operaciones de combate tienden a caracterizarse por una serie de batallas y enfrentamientos mayores, y por lo tanto implican una actividad intensa y un alto consumo logístico. El ritmo de las actividades suele ser alto, con la necesidad de priorizar recursos, generar poder de combate adicional e implicar maniobras a gran escala por parte de fuerzas conjuntas complejas y multifacéticas.

#### CLASIFICACIÓN DE LAS OPERACIONES

- Combate
- Respuesta a crisis

#### 2.4.4.2. Respuesta a crisis

(2-50) Una operación de respuesta a crisis (CRO) incluye operaciones multifuncionales, que contribuyen a la prevención y resolución de conflictos, propósitos humanitarios o gestión de crisis en medio del logro de objetivos nacionales. Las operaciones de respuesta a crisis pueden ser tan exigentes e intensas como las operaciones de combate.

(2-51) **Actividades contra fuerzas irregulares.** Las actividades contra las fuerzas irregulares se dividen en tres categorías: contrainsurgencia (COIN), contraterro-rismo (CT) y contracriminalidad.

- *Contrainsurgencia* (COIN). Son los esfuerzos civiles y militares realizados para derrotar una insurgencia y hacer frente a posibles daños importantes (MFC 3-0). El instrumento militar es solo un elemento del enfoque integral necesario para una COIN exitosa, aunque la situación de seguridad puede requerir que la fuerza conjunta ejecute tareas que otras organizaciones están mejor preparadas para llevar a cabo.
- *Contraterro-rismo* (CT). Es el conjunto de actividades y operaciones defensivas y ofensivas orientadas a neutralizar el terrorismo (organizaciones-redes criminales) reduciendo la vulnerabilidad de las fuerzas, las personas, bienes e infraestructura antes y después de que se haya llevado a cabo un atentado o acto terrorista (MFC 3-0). Abarca el conjunto de medidas defensivas y ofensivas de respuesta adoptadas a fin de reducir la vulnerabilidad de las fuerzas, los individuos y la propiedad contra amenazas y actos terroristas. Esto puede incluir medidas para recuperarse después de tales actos.
- **Contracriminalidad.** Es la acción enfocada en prevenir que los grupos de delincuencia organizada intensifiquen sus actividades hasta el punto de que se conviertan en una amenaza para la nación.



#### CONTRAINSURGENCIA

Esfuerzos civiles y militares realizados para derrotar una insurgencia y hacer frente a posibles daños importantes.

MFC 3-0 (5-28)

COIN



#### CONTRATERRO-RISMO

Conjunto de actividades y operaciones defensivas y ofensivas orientadas a neutralizar el terrorismo (organizaciones-redes criminales) reduciendo la vulnerabilidad de las fuerzas, las personas, bienes e infraestructura antes y después de que se haya llevado a cabo un atentado o acto terrorista.

MFC 3-0 (5-27)

CT

Abarca el conjunto de tareas de estabilidad enfocadas en la disuasión de grupos de delincuencia organizada (GDO) y organizaciones similares.

(2-52) **Contribución militar al apoyo a la paz.** Las operaciones que contribuyen a los esfuerzos de apoyo a la paz utilizan imparcialmente medios diplomáticos, civiles y militares, normalmente en pos de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, para restablecer o mantener la paz. Tales operaciones incluyen la prevención de conflictos, imposición de la paz, mantenimiento de paz, establecimiento de paz y consolidación de la paz.

(2-53) **Contribución militar a la asistencia humanitaria.** La asistencia humanitaria consiste en actividades y tareas que alivian o reducen el sufrimiento humano. La asistencia humanitaria puede darse en respuesta a desastres tanto naturales como provocados por el hombre. La asistencia humanitaria también puede ser necesaria como consecuencia de un conflicto o de la huida de una persecución política, religiosa o étnica. La asistencia humanitaria tiene un alcance y una duración limitados, y está diseñada para complementar los esfuerzos de las autoridades civiles del país anfitrión, las organizaciones internacionales, las ONG y otros actores civiles. Los diferentes tipos de apoyo militar a la asistencia humanitaria son la atención de desastres, el apoyo a civiles desplazados, las misiones de seguridad, la asistencia y el apoyo técnico y la gestión de las consecuencias químicas, biológicas, radiológicas y nucleares (QBRN).

(2-54) **Contribución militar a la estabilización y la reconstrucción.** La asistencia humanitaria y la recuperación son, normalmente, un proceso dirigido por civiles que, por lo común, tiene lugar durante o después de una crisis en Estados que han perdido la capacidad para gobernarse a sí mismos de manera efectiva. Por lo tanto, es mejor que la ejecuten los actores y organizaciones que tengan la experiencia, el mandato y las competencias pertinentes requeridas, si bien puede haber situaciones en las que la fuerza militar esté obligada a

asumir la responsabilidad temporal de áreas de estabilización y reconstrucción.

(2-55) **Evacuación de no combatientes.** Una operación de evacuación de no combatientes (NEO) es una iniciativa diplomática nacional, en la que las fuerzas participan en un rol de apoyo. Las operaciones de evacuación de no combatientes son operaciones que se conducen para reubicar (a un lugar seguro) a no combatientes amenazados en un país extranjero.

(2-56) **Extracción.** Las operaciones de extracción pueden describirse como misiones en las que una fuerza conduce o ayuda a retirar misiones y unidades militares de una región en crisis desplegadas bajo el control de las Naciones Unidas específicamente para apoyar actividades humanitarias: directrices sobre el uso de activos militares y de defensa civil extranjeros en el socorro en casos de desastre —Directrices de Oslo, y Directrices sobre el uso de activos militares y de defensa civil para apoyar las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas—.

(2-57) **Sanciones y embargos.** En términos generales, la aplicación de sanciones y embargos (según recomiende el instrumento militar) tiene por objeto obligar a una nación a obedecer el derecho internacional o a cumplir una resolución o mandato. Las sanciones suelen consistir en negar suministros, privilegios diplomáticos, económicos y comerciales de otro tipo, y negar la libertad de movimiento de quienes viven en la zona de sanciones.

(2-58) **Libertad de navegación y sobrevuelo.** Estas operaciones se llevan a cabo para demostrar los derechos internacionales a navegar por rutas marítimas o aéreas. La libertad de navegación es un derecho soberano concedido por el derecho internacional.

#### OPERACIONES DE RESPUESTA A CRISIS

- Actividades contra fuerzas irregulares
- Contribución militar al apoyo a la paz
- Contribución militar a la asistencia humanitaria
- Contribución militar a la estabilización y la reconstrucción
- Evacuación de no combatientes
- Extracción
- Sanciones y embargos
- Libertad de navegación y sobrevuelo

---

PÁGINA DEJADA EN BLANCO INTENCIONALMENTE

---

## CAPÍTULO 3

---

### FINES, FORMAS Y MEDIOS ESTRATÉGICOS

#### 3.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

(3-1) La estrategia trata sobre cómo las naciones utilizan los instrumentos del poder nacional para ejercer control sobre las personas, lugares, cosas y eventos para lograr objetivos estratégicos, de acuerdo con los intereses y políticas nacionales.

(3-2) La complejidad y la incertidumbre son inherentes a cualquier desafío estratégico. Resolver la complejidad y resolver la incertidumbre es difícil y requiere la capacidad para pensar estratégicamente sobre el problema en cuestión. Pensar estratégicamente reconcilia los fines con los medios y circunstancias. Los siguientes elementos fundamentales deben ser considerados al desarrollar la estrategia:

- Analizar la situación estratégica (el desafío, el ambiente de seguridad y sus componentes internacionales y nacionales).

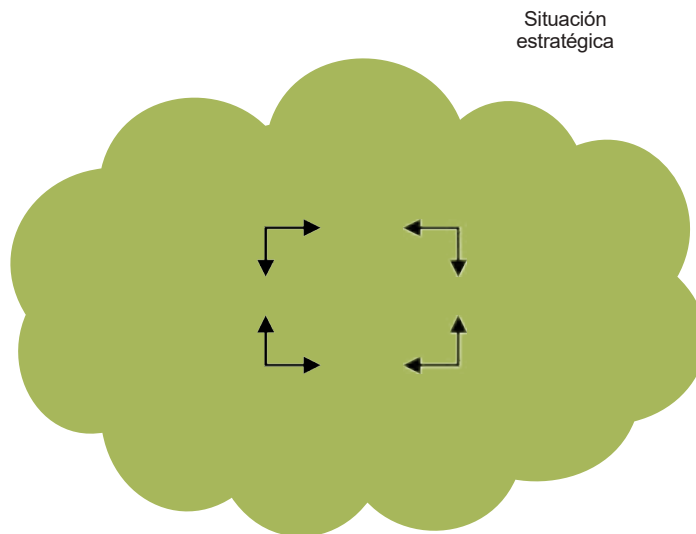
- Definir los fines deseados (los resultados buscados o los estados finales), incluyendo, primero, la definición de los objetivos nacionales o estratégicos generales, y luego, los objetivos subordinados.
- Desarrollar los medios (recursos y capacidades) para implementarla (consulte el numeral 5.3.5).
- Diseñar las formas de utilizar los medios para lograr los fines deseados (consulte el capítulo el numeral 5.3.4).
- Evaluación de los riesgos y costos asociados con la estrategia (consulte el numeral 5.3.4).

(3-3) La formulación de la estrategia exige creatividad, pensamiento crítico, visión y juicio, así como el valor para actuar en ese juicio. La determinación del ambiente de seguridad estratégico, que se ilustra a continuación, requiere que el estratega responda innumerables preguntas para producir una estrategia efectiva. Desafortunadamente, el estratega puede encontrar respuestas definitivas a solo algunas de esas preguntas; Para el resto, el estratega debe basarse en supuestos. En el desarrollo de estrategias, los factores desconocidos a menudo superan a los factores conocidos. Por lo tanto, el estratega siempre opera en una atmósfera de gran volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad. La clave para el estratega es comprender a fondo las "líneas rojas" del tomador de decisiones nacional para obtener resultados inaceptables, y luego, diseñar estrategias que conduzcan los resultados futuros a un rango de estados finales aceptables.

(3-4) La figura 3-1 ilustra una forma de visualizar las interrelaciones del ambiente de seguridad estratégica en cualquier situación. Representa la situación estratégica como una nube; es un objeto sin forma, siempre cambiante y considerablemente opaco. La nube comprende consideraciones como los parámetros del problema, las condiciones internacionales y nacionales que afectan al problema, los intereses nacionales y los objetivos

políticos, las amenazas a esos intereses (u oportunidades para promoverlos) y las restricciones a la libertad de acción. La identificación de los intereses nacionales es crucial para el desarrollo de la estrategia; los intereses nacionales son esenciales para establecer los objetivos o fines que sirven como objetivos para la política y la estrategia.

**Figura 3-1.** Situación estratégica.



(3-5) La clave para desarrollar una estrategia radica en idear una relación fines-formas-medios-riesgos/costos que ayude a la situación estratégica y alcance el estado final deseado. Los estrategias deben comenzar con los intereses nacionales como punto de partida para determinar los fines. El estrategia no puede formular los fines sin considerar los medios disponibles, las formas posibles y los posibles riesgos y costos. Cuando la relación costo-riesgo no es compatible con el estado final deseado (debido a un nivel inaceptable de riesgo, costo o falta de medios), entonces se ajustarán los fines: se modificará, limitará o retrasará hasta que existan condiciones más favorables. La relación cíclica en la figura 3-1 demuestra que el proceso no tiene fin; el estrategia debe reevaluar continuamente la estrategia a lo largo de su ejecución.

### 3.2. ANALIZAR LA SITUACIÓN ESTRATÉGICA

(3-6) Cada desafío de seguridad ocurre dentro de una situación estratégica más amplia. A fin de proporcionar un enfoque definitivo para el desarrollo de la estrategia, es esencial un resumen claro y conciso del problema. El estratega debe identificar los factores relevantes (políticos, militares, económicos, sociales/culturales, históricos, tecnológicos, informativos, legales, etc.) que son esenciales para producir una descripción precisa del desafío de seguridad en cuestión. En esta elaboración se incluye el mejor juicio del estratega sobre los intereses, percepciones e intenciones de los otros actores asociados con el desafío.

(3-7) Los eventos en el ambiente de seguridad estratégica configuran poderosamente tanto el desafío en sí mismo como los posibles enfoques para enfrentarlo. El estratega debe identificar las condiciones y dinámicas regionales y globales más importantes que se relacionan con la naturaleza del desafío y el rango de posibles respuestas estratégicas. Las amenazas a la seguridad nacional han evolucionado, y los conflictos futuros probablemente se tratarán a través de múltiples fronteras, dominios y funciones. Los estrategas deben pensar su camino hacia el éxito en escenarios increíblemente complejos.

### 3.3. DEFINICIÓN DE LOS FINES DESEADOS

(3-8) Los fines deseados llegan al "para qué" se está desarrollando la estrategia, y buscan responder a la pregunta: "¿Cómo quiere el liderazgo del Estado que se comporte el adversario?". Alcanzar los fines deseados define el éxito estratégico.

(3-9) La definición de fines estratégicos empieza determinando los intereses de una nación; Esas condiciones fundamentales y duraderas que un Estado elige perseguir. Los líderes nacionales evalúan los intereses para

determinar si un Estado tiene un interés en un tema de seguridad en particular determinando por qué el problema es importante y cuán serio es el desafío que presenta dicho problema. El gobierno nacional tiene la responsabilidad principal de determinar los intereses nacionales que abordan las necesidades percibidas y las aspiraciones externas a las fronteras geográficas de la nación. Determinar los intereses internos es complejo, ya que los órganos ejecutivos y legislativos, estatal y local interactúan en el proceso político que se debe alcanzar.

(3-10) Una vez se han determinado los intereses apropiados, la siguiente pregunta para el estratega es por qué la nación debería preocuparse lo suficiente para hacer algo al respecto. La complejidad del ambiente de seguridad obliga a los estrategas y responsables políticos a tomar decisiones difíciles. Un enfoque es clasificar los intereses nacionales como vitales, importantes y periféricos.

- **Intereses vitales:** ¿Por qué estamos dispuestos a morir? Los Estados generalmente tienen cuatro intereses vitales: la seguridad del territorio, la seguridad de los ciudadanos en el país y en el extranjero, la prosperidad económica y la preservación del modo de vida nacional.
- **Intereses esenciales:** ¿Por qué estamos dispuestos a luchar? Los intereses esenciales de las naciones generalmente incluyen la libertad de acceso a los bienes comunes globales, la estabilidad regional, las alianzas seguras o la promoción de los valores del Estado.
- **Intereses periféricos:** ¿Qué estamos dispuestos a financiar (desplegar personal de mantenimiento de paz, equilibrar los déficits comerciales)?

(3-11) Preguntas similares, como: "¿Es realmente necesaria la acción propuesta? Si las personas pudieran morir, la nuestras o las de otros, deberíamos tener una buena razón". Estas preguntas actúan como una forma

#### CLASIFICACIÓN DE LOS INTERESES NACIONALES

- Vitales
- Esenciales
- Periféricos

de comprender la intensidad de los intereses nacionales y los fines definitorios. No todas las crisis de política interna o exterior tienen como resultado el despliegue de fuerzas terrestres, y argumentamos que el tipo de fuerza desplegada (aire, tierra o aliados) es una buena manera empírica de comprender la intensidad de los intereses nacionales.

(3-12) Si el liderazgo político decide que quiere usar el instrumento militar de poder para lograr un fin estratégico deseado, el desafío para el estratega militar es desarrollar opciones que estén coordinadas con los otros instrumentos nacionales de poder. Tomando en cuenta el objetivo y la situación estratégicos, el estratega debe identificar qué objetivo, una vez logrado, cumplirá el fin estratégico deseado.

(3-13) Los estrategas militares enfrentan desafíos difíciles al formular los objetivos de una estrategia militar en tiempos de guerra o conflicto armado no internacional (CANI). El estratega debe medir los tipos y el nivel de efectos que logrará el fin estratégico. Claramente, algunos requerirán una aplicación de la fuerza mucho más amplia que otros.

- El uso o amenaza de uso de la fuerza funciona a través de la muerte y la destrucción. Sin embargo, la muerte y la destrucción en sí mismas nunca son el objetivo de la guerra. Los Estados y los actores no estatales van a la guerra para lograr un objetivo político, social, económico o ideológico particular. Esto es de importancia crítica cuando la destrucción del instrumento militar de un enemigo es inalcanzable o indeseable. En estos casos, al diseñar y ejecutar una estrategia militar, el estratega debe identificar y reconocer el punto de victoria.
- El instrumento militar debe ser manejado en combinación con los otros instrumentos de poder. El uso o amenaza de uso de la fuerza debe funcionar en concierto con los otros instrumentos. La fuerza y la violencia deben estar contenidas en niveles

apropiados para garantizar que no socaven la efectividad de los esfuerzos diplomáticos, informativos y económicos concurrentes ni los diseños estratégicos. Dado que la guerra emana del deseo de producir un estado de cosas diferente, preservar la efectividad de los otros instrumentos de poder es esencial para lograr los objetivos políticos y estratégicos deseados. La fuerza excesiva puede disminuir la utilidad de los instrumentos no militares de poder y, por lo tanto, socavar irrevocablemente el fin estratégico deseado.

- Las operaciones militares pueden producir ganancias tácticas y operacionales, pero no lograr los objetivos políticos deseados ni los resultados duraderos buscados. La falta de traducir las ganancias militares en éxito estratégico puede reflejar, en cierta medida, una tendencia a centrarse en afectar las capacidades materiales del enemigo en vez de su voluntad de desarrollar y emplear esas capacidades.

### 3.4. DESARROLLO DE LOS MEDIOS

(3-14) Los medios son las capacidades y los recursos que uno puede aportar en el esfuerzo por lograr los fines estratégicos deseados. En la guerra, los medios empleados son capacidades y recursos militares. Sin embargo, la guerra nunca se limita a medios puramente militares. Cada uno de los instrumentos del poder nacional tiene su propio rol esencial cuando los adversarios van a la guerra.

(3-15) La sigla DIME (diplomático, informativo, militar y económico) se ha utilizado durante muchos años para describir los instrumentos del poder nacional. Estos elementos se alinean con los principales ministerios del ejecutivo que aplican el poder: los ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Hacienda y Crédito Público, así como la comunidad de inteligencia.

**DIME**Diplomático, informativo,  
militar y económico

(3-16) A pesar del tiempo durante el que se ha utilizado el DIME para describir los instrumentos del poder nacional, los formuladores de políticas y estrategias ya han comprendido que hay muchos más instrumentos involucrados en el desarrollo y la implementación de la política de seguridad nacional. Los estrategas deben ser conscientes de que una visión de gobierno como un todo podría definir mejor los instrumentos del poder nacional. Sin embargo, el enfoque de todo el Gobierno no debe verse, simplemente, como si todos desarrollaran los planes respectivos y luego se unieran, juntando las estrategias y decidiendo qué camino tomar. Cuando, en diferentes instituciones, cada uno de los instrumentos de poder nacional que poseen no se coordinan suficientemente, existe el riesgo de que interpreten la guía de las políticas nacionales de manera diferente y desarrollen objetivos desalineados. Como resultado, desarrollan diferentes objetivos y estrategias, establecen diferentes prioridades y, en última instancia, no logran una unidad de esfuerzo para alcanzar los estados finales nacionales.

**3.4.1. INSTRUMENTO DIPLOMÁTICO**

(3-17) La esencia del instrumento diplomático es el encuentro: cómo una nación interactúa con actores estatales o no estatales, generalmente para asegurar algún tipo de acuerdo que permita a las partes en conflicto coexistir pacíficamente. Dos consideraciones importantes para cualquier estrategia que contemple la acción económica en pos de fines estratégicos son la globalización y la naturaleza particular de las economías estatales individuales.

- La globalización ha entretejido las economías estatales en todo el mundo en una red cada vez más interdependiente. Una perturbación en la economía de un Estado puede repercutir ampliamente en todo el mundo con consecuencias inesperadas. Los esfuerzos para influir en la economía de otra persona pueden terminar produciendo resultados

no deseados y, a menudo, negativos en la propia economía. Los Estados tienen menos capacidad para configurar sus actividades comerciales y financieras para adaptarse a un propósito estratégico particular cuando una parte considerable de su actividad económica se controla de forma privada y dependen de las fuerzas del libre mercado para generar prosperidad económica.

- Cuanto más se privatice y regule la economía de otro Estado por las fuerzas del mercado libre, las acciones comerciales, financieras o de ayuda menos efectivas probablemente producirán un resultado estratégico particular. Por otro lado, en los Estados con gobiernos autoritarios los líderes a menudo pueden redirigir la actividad económica dentro del Estado para mitigar los efectos de los esfuerzos por utilizar herramientas económicas para coaccionar al Estado.

### 3.4.2. INSTRUMENTO DE INFORMACIÓN

(3-18) El instrumento informativo consiste en crear, explotar e interrumpir el conocimiento. Un actor estatal o no estatal generalmente se beneficia cuando goza de una ventaja de información sobre otra parte. Crear y explotar esa ventaja de información es clave para el empleo del instrumento de información en la estrategia de seguridad nacional (ESN). La infraestructura, las capacidades y los procesos mediante los cuales un Estado o no Estado reúne, analiza, disemina y explota información es una dimensión fundamental e institucional del poder. La sincronización de la comunicación y las actividades de información son dos efectos principales creados para lograr los objetivos informativos estratégicos del Estado.

- La sincronización de la comunicación implica esfuerzos enfocados en comprender e involucrar a las audiencias clave a fin de crear, fortalecer o preservar condiciones favorables para el avance de

los intereses, políticas y objetivos nacionales. Atrae activamente a audiencias clave con programas, planes, temas, mensajes y productos coordinados, sincronizados con las acciones de todos los instrumentos del poder nacional. La diplomacia pública es un buen ejemplo de comunicación estratégica.

- Las actividades de información implican esfuerzos por una de las partes a fin de negar a otra la capacidad para adquirir y usar información, y de proteger y mejorar su propia capacidad para hacer lo mismo. Esto incluye proteger no solo la información que tiene el Estado, sino también, las capacidades para recolectar información, analizarla e interpretarla, alimentar el conocimiento adquirido en los procesos de toma de decisiones y usar la información para configurar y controlar las actividades estatales. En los Estados democráticos este enfoque interno también incluye cada vez más esfuerzos para garantizar la confiabilidad de la información disponible para la audiencia doméstica, a fin de que esta última pueda ejercer de manera efectiva sus responsabilidades democráticas.

### 3.4.3. INSTRUMENTO MILITAR

(3-19) La esencia del instrumento militar es el uso de la fuerza por una de las partes, en un intento de imponer su voluntad sobre otra. Este uso puede que implique aplicar fuerza, amenazar con la aplicación de la fuerza o permitir que otras partes apliquen la fuerza en pos de fines estratégicos.

- La fuerza se puede aplicar en un amplio espectro y de múltiples formas. Puede ocurrir en cualquier dominio (terrestre, marítimo, aéreo, espacial) y en el ambiente de información (incluyendo el ciberespacio).
- La amenaza de fuerza se usa para obligar a un adversario a modificar el comportamiento actual o

configurar acciones futuras. Funciona desplegando y posicionando capacidades militares y emitiendo enunciados de advertencia que transmiten la decisión de usar la fuerza si no se cumplen las condiciones de uno.

- La habilitación de la fuerza implica aumentar la capacidad de los socios internacionales para aplicar la fuerza y, por lo general, se produce en estrecha coordinación con los instrumentos diplomáticos y económicos. Puede incluir el suministro de armas y material, capacitación y educación, ejercicios conjuntos multinacionales, defensa interna en el extranjero y misiones de asesoramiento.
- La cooperación en seguridad establece condiciones que previenen el conflicto, configuran el ambiente de seguridad, compiten por la influencia por debajo del umbral del conflicto armado y preparan a las fuerzas para responder a las contingencias. La cooperación en seguridad incluye encuentros militares con centros de seguridad y defensa extranjeros, programas de asistencia de seguridad, ejercicios multinacionales, cooperación internacional en materia de armamentos e intercambio de información y colaboración. Los programas y actividades de cooperación en seguridad normalmente están integrados y sincronizados con los otros instrumentos del poder nacional.

#### 3.4.4. INSTRUMENTO ECONÓMICO

(3-20) El instrumento económico se enfoca en promover o restringir la prosperidad de otros. El poder económico es frecuentemente considerado el corazón del poder nacional. Si el Estado tiene el poder económico para perseguir una estrategia en particular, o si el esfuerzo por lograr un fin estratégico consumirá demasiado del poder económico del Estado, son juicios cruciales de la estrategia nacional. Pocas estrategias, si es que hay alguna, valen la pena si se pone en peligro el poder

económico de una nación. El instrumento económico consta de las siguientes capacidades básicas:

- El comercio de bienes y servicios por lo general aumenta la riqueza y la prosperidad de los socios comerciales. A la inversa, los límites o restricciones al comercio (incluidas las sanciones y aranceles) pueden dañar la economía de un adversario.
- Se requiere financiamiento y acceso a los mercados de capital a fin de que las empresas modernas realicen inversiones para aumentar la capacidad productiva y para que los gobiernos modernos proporcionen los servicios esperados (infraestructura, salud, bienestar, educación) a sus ciudadanos. Restringir o impedir el acceso a los sistemas financieros y bancarios puede socavar la prosperidad económica de otros.
- La ayuda es dinero (o bienes o material) entregado por una parte a otra para aumentar la capacidad del receptor. La concesión de ayuda se suma a la capacidad del receptor para desarrollar capacidades, mientras que su retiro o reducción dificulta esa capacidad.

### 3.5. ARTICULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DEL PODER NACIONAL

(3-21) Cada instrumento del poder nacional funciona con mayor eficacia cuando apoya y opera en armonía con los otros instrumentos del poder nacional. En consecuencia, el estratega debe considerar lo que la estrategia propuesta le pide a cada instrumento que haga en cualquier momento y espacio. El estratega debe asegurarse de que cada uno esté haciendo todo lo posible para lograr su objetivo particular y para apoyar los esfuerzos de los otros instrumentos del poder nacional. Además, en cualquier momento, uno de los instrumentos generalmente desempeña el rol principal en el

avance de la estrategia, mientras que los otros lo apoyan. Los estrategas normalmente buscan lograr fines estratégicos con el menor costo posible en vidas, recursos, daños a la propiedad, soberanía y estabilidad para cualquiera de las partes involucradas, según como sea posible, tomando en cuenta los objetivos nacionales o multinacionales. Los estrategas deben tener cuidado de identificar la combinación correcta de instrumentos del poder nacional. Los estrategas también deben reconocer y aceptar que la combinación de medios disponible se verá muy afectada por los fines estratégicos buscados y el tipo de estrategia perseguida.

(3-22) Los profesionales militares se concentran naturalmente en los medios de estrategia militares, pero también deben ser conscientes de la necesidad de explotar y defender otros medios. Deben evaluar efectivamente la utilidad del instrumento militar. La fuerza es una herramienta inapropiada para la solución de la mayoría de las dificultades políticas. La fuerza es, en el mejor de los casos, un medio necesario para despejar los obstáculos a soluciones más pacíficas. Al evaluar la relación entre el instrumento militar y la diplomacia, la economía y la información en una situación determinada, los líderes militares deben estar preparados para formular las siguientes tres preguntas:

- ¿Cómo pueden las capacidades militares complementar o ayudar a los otros instrumentos para lograr el objetivo político?
- ¿Cómo pueden las capacidades diplomáticas, informativas y económicas ayudar a los esfuerzos militares?
- ¿Cómo podrían los usos contemplados de la fuerza impedir o poner en peligro el logro del objetivo político?

### 3.6. ADAPTANDO LOS MEDIOS

(3-23) Las discusiones de estrategia en abstracto a menudo tratan los medios como fijos. En la práctica, sin embargo, en el desarrollo y progreso de una estrategia, los estrategas tienden a ajustar los medios con frecuencia. Los acontecimientos de la guerra, los éxitos y los fracasos, las lecciones aprendidas, los nuevos conceptos, el surgimiento de nuevas tecnologías y el ingreso de nuevos combatientes pueden hacer que el estratega altere los medios a medida que se produce un nuevo marco y se desarrolla una estrategia emergente.

(3-24) A medida que aumentan los recursos, aumenta la confianza en las habilidades de uno, y a medida que el enemigo se vuelve cada vez más vulnerable, los objetivos tienden a expandirse. Por otro lado, cuando los recursos o las capacidades resultan inadecuados, las ambiciones deberían contraerse. Los medios son ajustables hasta cierto punto en cada nivel. Los actores estatales o no estatales pueden desarrollar los medios para lograr sus fines deseados con tiempo, voluntad y creatividad.

### 3.7. LA RELACIÓN DE LA ESTRATEGIA CON EL TIEMPO

(3-25) El pensamiento estratégico requiere la capacidad para prever la continuidad de las elecciones estratégicas con el pasado y las consecuencias de sus efectos previstos o no intencionales en el futuro. El estratega se preocupa por la continuidad y el cambio. El estratega extrapola posibles futuros de la situación actual, y luego construye un paradigma de cambio a partir del cual el planeamiento estratégico busca configurar un futuro más favorable. Los estrategas tratan los horizontes de tiempo en términos de años, y no solo el futuro inmediato.

### 3.8. FORMAS ESTRATÉGICAS

(3-26) Las formas estratégicas son la manera como el estratega propone utilizar los medios disponibles, o que pueden desarrollarse, para lograr los fines deseados (ver numeral 5.3.4). Esos fines consisten en los intereses nacionales en juego en el desafío de seguridad en cuestión, los objetivos políticos (la condición o el estado de cosas) que asegurarán los intereses nacionales en juego, y los objetivos subordinados que deben lograrse.

### 3.9. ENFOQUES ESTRATÉGICOS FUNDAMENTALES

(3-27) La nación enfrenta varios desafíos complejos que requieren respuestas innovadoras para los rivales que no pueden enfrentar de manera óptima. Estos rivales evaden las fortalezas de Colombia compitiendo a niveles por debajo del umbral de una respuesta militar coercitiva. Están impugnando las reglas y normas establecidas en el orden internacional y los tratados limítrofes actuales, para crear un sistema favorable a sus propios intereses.

(3-28) La figura 3-2 refleja una visión del ambiente competitivo característico de las relaciones nacionales con otros actores en relación con un interés específico o agrupación de intereses. Refleja, además, cómo las naciones, los Estados nacionales y los actores no estatales interactúan en un espectro amplio y flexible de relaciones estratégicas. Las relaciones van desde la cooperación pacífica, a la competencia por debajo del conflicto armado, hasta el conflicto armado. Moviéndose a través del espectro, se cruzan umbrales conceptuales importantes a medida que las partes cambian de interacciones generalmente amistosas a interacciones cada vez más adversas.

Figura 3-2. Competición estratégica.

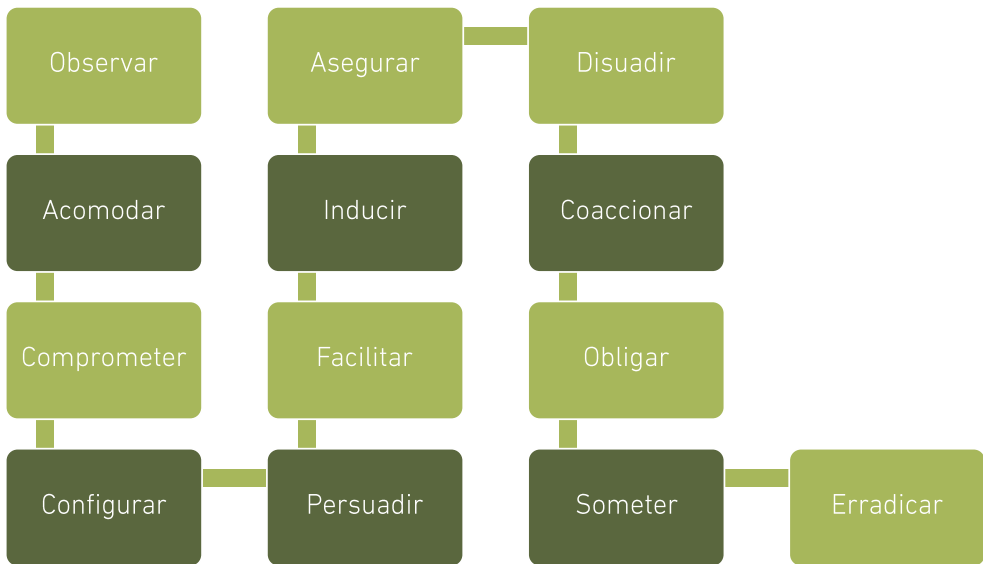


- **Cooperación.** Incluye relaciones de beneficio mutuo entre actores estratégicos con intereses similares o compatibles. Si bien los intereses rara vez estarán perfectamente alineados, las relaciones de cooperación sustentan el orden internacional, mejoran la seguridad colectiva y disuaden el conflicto. La cooperación es la condición deseada con el menor costo y el riesgo es la cooperación, ya que los actores utilizan principalmente actividades cooperacionales para facilitar relaciones mutuamente beneficiosas.
- **Competencia por debajo del conflicto armado.** Existe cuando dos o más actores estratégicos se ven entre sí como competidores (a diferencia de los adversarios) que tienen intereses incompatibles. Los competidores pueden cooperar entre sí o comportarse en detrimento de los intereses de otros actores estratégicos (por ejemplo, eliminar el estatus de "nación más favorecida" o aumentar las tarifas). La influencia (presión para actuar de cierta manera) y la coerción (el uso de amenazas para influir en el comportamiento de un adversario) son fundamentales para la condición de competencia por debajo del conflicto armado.
- **Conflicto armado.** Implica el uso de la fuerza como el medio principal por el que un actor estratégico

busca satisfacer sus propios intereses o reaccionar ante la provocación. El conflicto armado involucra la mayor intensidad de fuerza coercitiva.

(3-29) En el ambiente de la competencia estratégica, los actores pueden emplear numerosos enfoques para enfrentar los desafíos estratégicos (ver figura 3-3). El amplio enfoque estratégico elegido configurará las formas como cada uno de los instrumentos del poder nacional es conducido para enfrentar el desafío y producir el fin estratégico deseado.

Figura 3-3. Enfoques estratégicos.



- **Observar.** Es el enfoque estratégico menos activo, y a menudo es apropiado cuando las amenazas a los intereses son mínimas, cuando los socios internacionales abordan un problema de manera independiente o cuando los costos y los riesgos de una mayor acción superan los beneficios potenciales.
- **Acomodar.** Implica acceder a los intereses de otros para lograr el fin estratégico deseado. Dependiendo de la situación, la acomodación puede tomar múltiples formas, incluyendo apaciguamiento, adaptación, anulación, retractación, abandono, etc.

- **Comprometer.** Cuando las partes ajustan posiciones opuestas o en conflicto para lograr un estado final mutuamente acordado sin violar los valores centrales de ninguno. El compromiso no debe considerarse en el contexto de ganar/perder.
- **Configurar.** Puede ser apropiado cuando las amenazas no son inmediatas o severas y una coyuntura crea una oportunidad para configurar la situación estratégica general a favor de uno.
- **Persuadir.** Tiene una aplicación limitada, y generalmente implica tratar de convencer a otro actor mediante la fuerza del argumento. Cuando los intereses de las partes se alinean o se superponen, la persuasión puede ser viable. De lo contrario, su utilidad es a menudo restringida.
- **Facilitar.** Se produce cuando los intereses se alinean para mejorar la capacidad de un actor que ya está tomando medidas que producirán o beneficiarán el fin estratégico. La facilitación puede ocurrir de muchas formas, como la habilitación de la fuerza de un socio militar o el suministro de información o ayuda financiera.
- **Inducir.** Implica ofrecer algo positivo; por ejemplo, promesas de ayuda, garantías de seguridad o concesiones arancelarias. La inducción difiere de la facilitación, ya que busca cambiar el comportamiento de otro estado o actor.
- **Asegurar.** Implica la presencia hacia delante o el estacionamiento de capacidades militares en un país amigo que proporciona un apalancamiento político que da sustancia a la diplomacia y credibilidad a los acuerdos.
- **Disuadir.** Implica el uso defensivo de amenazas creíbles, generalmente, para preservar el *statu quo*. Amenaza una reacción negativa en respuesta a una agresión adversa. La disuasión busca cambiar

el cálculo de riesgo/recompensa del adversario, y evitar así acciones indeseables y preservar el *statu quo*. En última instancia, deja la opción de actuar o no actuar con el adversario.

- **Coaccionar.** Persuade a un adversario para detener una acción en curso o iniciar un nuevo curso de acción al cambiar su análisis de costo/beneficio.
- **Obligar.** Se refiere al uso de amenazas creíbles o acciones reales que buscan cambiar el *statu quo*. La complacencia amenaza con la imposición o la continuación de una condición indeseable para el adversario, hasta cuando este acceda a las demandas. Obligar implica el uso de una fuerza ilimitada o decisiva para eliminar la habilidad de resistir.
- **Someter.** Implica aplicar suficiente fuerza para hacer que un adversario haga lo que uno quiere; esencialmente, eliminando cualquier respuesta que no sea la capitulación. Por lo general, el sometimiento es basado en la fuerza, y con frecuencia incluye ocupación, cambio de régimen y destrucción o degradación severa de la capacidad del adversario para emplear la fuerza.
- **Erradicar.** Busca la eliminación absoluta del Estado o actor objetivo, incluida, posiblemente, la ideología que lo guía. Si bien Colombia no empleará este enfoque estratégico debido a que contradice conceptos y principios del DIH, es fundamental que el estratega lo conozca para identificarlo y contrarrestarlo.

(3-30) Las realidades presentes y las incertidumbres futuras provocan un cambio de paradigma en la forma como los estrategas ven el ambiente de seguridad estratégica. El modelo de la figura 3-3 describe un enfoque integral para comprender las relaciones estratégicas en un mundo cada vez más complejo. La categorización de las relaciones en términos de: cooperación-competencia por debajo del conflicto armado-conflicto armado,

proporciona a los líderes conjuntos un léxico mejorado para brindar el mejor asesoramiento y guía militar.

### 3.10. RELACIÓN ENTRE FINES ESTRATÉGICOS Y FORMAS MILITARES

(3-31) Los líderes militares dedican una enorme cantidad de tiempo y esfuerzo a entender cómo se deben articular los instrumentos del poder nacional para planear y recomendar como librar la guerra. La amenaza inmediata planteada por un adversario puede obligar a los líderes a pensar y reaccionar en el presente sin la flexibilidad suficiente para adaptarse a las condiciones futuras. Las limitaciones de tiempo y la información insuficiente también pueden limitar las opciones disponibles para los líderes. El planeamiento para la terminación de conflictos es tan importante como el diseño de una campaña militar exitosa. El objetivo de la guerra es buscar una condición política mejor o más permanente; sin embargo, una nación termina su guerra con un enemigo que puede determinar las relaciones futuras. Si el fin estratégico del Estado rival es la eliminación del oponente como una entidad política, y elige emplear la fuerza en el esfuerzo por lograr sus fines estratégicos, la erradicación probablemente, será, aunque no siempre, la estrategia militar más apropiada. Las estrategias militares de erradicación son conceptualmente simples. El foco de los esfuerzos operacionales son las FF. MM. del enemigo; el objeto es hacerlas impotentes. Si bien esas fuerzas pueden ser destruidas en la batalla, también pueden quedar impotentes de otras formas: por ejemplo, mediante la destrucción de la infraestructura social o industrial que las soporta.

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

(3-32) Al decidir la mejor manera de emplear la fuerza militar, hay diferentes detalles que un estratega puede tomar para construir un diseño estratégico. Al decidir cómo orientar un diseño estratégico particular, el estratega debe considerar si un modo de acción particular se adapta a la situación estratégica, si logrará un fin

estratégico y si logrará sus objetivos subordinados, y si puede hacerlo con los medios disponibles a niveles aceptables de costo y riesgo.

---

PÁGINA DEJADA EN BLANCO INTENCIONALMENTE

---

## CAPÍTULO 4

---

### ESTRATEGIA MILITAR

#### 4.1. FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA

(4-1) La estrategia militar ha evolucionado desde su concepción estrecha como las habilidades marciales del genio militar hasta una comprensión contemporánea que implica un conjunto más amplio de habilidades necesarias para emplear los instrumentos del poder nacional en un amplio espectro de competencia y conflicto, en la búsqueda de lograr objetivos en un ambiente transregional, multifuncional y de todos los dominios.

(4-2) El objetivo de la estrategia, en el sentido moderno, es servir a la política: las posiciones de los gobiernos y otros que cooperan, compiten o hacen la guerra en un ambiente complejo. La política nacional articula los objetivos nacionales. La política nacional consiste en declaraciones generales de guía adoptadas por los gobiernos nacionales en pos de los objetivos nacionales. El objetivo final de la estrategia es lograr los objetivos de política manteniendo o modificando elementos del ambiente estratégico para que sirvan a esos intereses.

(4-3) La formulación de la estrategia debe considerar el ambiente estratégico (por ejemplo, la geografía, el carácter y la relación de las entidades políticas y sus intereses y recursos), sujeto ello a las normas y constantes presentes. Estos factores se presentan de manera diferente en cada interacción estratégica y ejercen una influencia considerable en una situación estratégica particular. Además, dichos factores pueden cambiar durante la ejecución, lo que requiere una revisión de la estrategia.

(4-4) En su expresión más simple, la estrategia determina lo que se debe lograr, los métodos para lograrlo y los recursos requeridos por esos métodos. Una estrategia integral y eficaz responde a cuatro preguntas básicas:

- ¿Cuáles son los fines deseados?
- ¿Cuáles son las formas de llegar?
- ¿De qué medios o recursos se dispone?
- ¿Cuáles son los riesgos asociados a la estrategia?

(4-5) Este modelo de fines, formas y medios es el constructo básico de la estrategia moderna, pero por sí solo es inadecuado para convertir las ideas en acción. La estrategia es tanto un proceso iterativo como un producto: la sinergia reflexiva del arte y la ciencia crea un puente coherente entre el presente y el futuro, lo que permite traducir las ideas en acción para obtener lo que se quiere, al tiempo que se abordan los riesgos potenciales para la nación.

(4-6) Este capítulo aborda el proceso de estrategia militar y los productos de estrategia nacional, de defensa y militar. Su énfasis está en la estrategia militar y su preparación y producción.

#### **4.1.1. ESTRATEGIA NACIONAL**

(4-7) La estrategia nacional articula intereses ampliamente desarrollados e identifica amenazas, recursos y

políticas. Por lo general, la estrategia nacional no aborda fines operacionales y tácticos particulares, y no considera el poder militar de forma aislada de otras fuentes de poder nacional. Define la dirección para todo el país e incluye todos los instrumentos del poder nacional. En resumen, una estrategia nacional es la “estrategia de estrategias” general de un país.

(4-8) La estrategia nacional asegura y promueve los intereses fundamentales a largo plazo y duraderos de una nación a través del tiempo. La expresión más común de la estrategia nacional para los estrategas militares es la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) del presidente y la guía política emitida a través del Consejo de Seguridad Nacional (CSN). Estas proporcionan un amplio contexto estratégico para el empleo de capacidades militares en concierto con otros instrumentos de poder nacional. En el constructo de fines, formas y medios, la ESN proporciona los fines. Dicha estrategia nacional está anclada en los intereses nacionales que respaldan una visión estratégica de Colombia y por lo general es ajustada en la administración de cada gobierno. La estrategia nacional también refleja la dinámica de la sociedad y sus valores y creencias subyacentes y perdurables.

**ESN**  
Estrategia de Seguridad  
Nacional

(4-9) Los nuevos desafíos en el ambiente de seguridad que exigen que la fuerza conjunta opere en todos los ámbitos y en múltiples regiones han otorgado, simultáneamente, una nueva importancia a la estrategia nacional. Si bien los dictados de la política nacional se traducen en diferentes objetivos estratégicos para diferentes escenarios, esa guía política requiere la determinación de objetivos estratégicos a nivel nacional.

(4-10) La estrategia de seguridad nacional puede aplicarse en términos generales o a una situación específica. Conceptualmente, la seguridad nacional implica con frecuencia: la búsqueda de ventajas sobre una nación extranjera, grupos de naciones o actores no estatales; construir relaciones exteriores favorables, y disuadir la acción hostil. Este concepto también debe permitir

la respuesta armada y la derrota de los adversarios si la disuasión falla. En la práctica, esto se define por la administración en el poder y puede variar según la interpretación de los funcionarios electos con respecto de los intereses nacionales, los fines, los medios permitidos y los recursos asignados.

#### 4.1.2. ESTRATEGIA DE DEFENSA NACIONAL

(4-11) Con base en la estrategia de seguridad nacional, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) emite la Estrategia de Defensa Nacional (EDN) para describir cómo el sector Defensa contribuirá a la ejecución de la ESN del presidente. La EDN traduce los intereses y objetivos nacionales de la ESN en objetivos de defensa priorizados para el Ministerio de Defensa Nacional y articula su enfoque para sostener y permitir el empleo de las FF. MM. y otros recursos para proteger y promover los intereses de seguridad nacional.

(4-12) La EDN es una estrategia clasificada con un resumen no clasificado, y debería, como mínimo, incluir:

- Resumen de la estrategia.
- Ambiente estratégico asumido, incluidas las amenazas críticas y duraderas.
- Estrategias para contrarrestar amenazas y proveer a la defensa nacional.
- Tareas prioritarias del Ministerio de Defensa (MDN).
- Los roles de las FF. MM. para escenarios y construcciones de planeamiento de fuerzas.
- El tamaño y la forma de la fuerza, la postura, las capacidades de defensa, la preparación, la infraestructura, la organización, el personal y la innovación tecnológica, incluidas las inversiones mayores para el presupuesto.

#### EDN

Estrategia de Defensa Nacional

#### ESN

Estrategia de Seguridad Nacional

#### FF. MM.

Fuerzas Militares

(4-13) Además de lo anterior, la estrategia de defensa a menudo cubre otros aspectos institucionales, como la base industrial de defensa, la logística a nivel nacional, las bases, los acuerdos y la reforma organizacional.

(4-14) La Estrategia de Defensa Nacional (EDN) es el documento estratégico preeminente del ministro para el MDN que proporciona guía sobre el empleo de la fuerza, el planeamiento de la fuerza, el diseño de la fuerza, la postura, la programación y otras actividades. Proporciona, así mismo, el marco y la priorización para todas las actividades y guía estratégica subordinadas del Ministerio de Defensa (MDN), y sirve como punto de lanzamiento para las evaluaciones y deliberaciones estructuradas de la estrategia del mencionado ministerio para garantizar su implementación y ajuste a medida que evoluciona el ambiente.

## 4.2. ESTRATEGIA MILITAR

(4-15) La estrategia militar es la creación, el empleo y la articulación del instrumento militar del poder nacional para lograr los objetivos de la política (como se describe en el numeral 4.3.1). Una estrategia militar coherente y eficaz es clave para lograr objetivos específicos o conjuntos de objetivos que protejan los intereses nacionales tal como se expresan en la política y la estrategia nacionales. La estrategia militar, al inferir un orden racional sobre la realidad, hace que la acción de la fuerza conjunta tenga un propósito; sin ella, las actividades militares podrían ser *ad hoc*, incoherentes y potencialmente contraproducentes.

(4-16) A diferencia de la estrategia nacional, el alcance de una estrategia militar se limita al instrumento militar del poder nacional. Para ser eficaz, debe integrarse con los instrumentos diplomáticos, informativos y económicos. Solo un enfoque integral de la estrategia dará lugar a resultados efectivos. Los fines de la estrategia militar son un subconjunto de los objetivos de la



*"El rol del estratega es ejercer influencia sobre la volatilidad, gestionar la incertidumbre, simplificar la complejidad y resolver la ambigüedad, todo ello en términos favorables a los intereses del Estado y de conformidad con la guía de las políticas".*

—Dr. Harry Yarger.


*Teoría Estratégica para el Siglo XXI: El librito de la gran estrategia*

estrategia de defensa, mientras que las formas y los medios representan cómo la fuerza conjunta ejecutará la estrategia de defensa. Los marcos de una estrategia militar proporcionan un lente para el planeamiento de campañas posteriores y el planeamiento de contingencias. El riesgo en una estrategia militar se localiza en los fines, formas y medios de la estrategia militar y, aunque está relacionado con el riesgo, puede diferir de él en una estrategia de defensa.

(4-17) El comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM) es el responsable del mando de las fuerzas y la conducción estratégica de las operaciones militares. El *mando* es la autoridad que un comandante de las fuerzas militares ejerce legalmente sobre los subordinados en virtud de su grado o cargo. El término también se emplea para referirse a una orden dada por un comandante; es decir, la voluntad del comandante, expresada con el propósito de llevar a cabo una acción particular (MFC 1.0).

(4-18) El “control efectivo” en el nivel estratégico se refiere a la capacidad de una entidad militar o de liderazgo para dirigir, planear y coordinar operaciones en un conflicto armado asegurando que las decisiones estratégicas se alineen con los principios y normas del DIH. Este concepto implica la autoridad no solo para realizar operaciones militares a gran escala, sino también, para garantizar que todas las acciones y políticas implementadas reflejen un compromiso con la protección de las personas no combatientes y el respeto a las normas humanitarias.

(4-19) En este contexto, el “control efectivo” exige el desarrollo de políticas claras que integren el Derecho Internacional Humanitario en el planeamiento estratégico, así como la capacidad para supervisar y evaluar el cumplimiento de dichas políticas en todas las fases del conflicto. Esto incluye la programación de recursos, la coordinación entre las diferentes unidades conjuntas y las Fuerzas, y la integración de asesoramiento legal y

 **MANDO**

Autoridad que un comandante de las fuerzas militares ejerce legalmente sobre los subordinados en virtud de su grado o cargo. El término también se emplea para referirse a una orden dada por un comandante; es decir, la voluntad del comandante, expresada con el propósito de llevar a cabo una acción particular

MFC 1.0 (1-97)

humanitario en la toma de decisiones. Los elementos clave del control efectivo en el nivel estratégico son:

- **Dirección y coordinación:** La capacidad para establecer directrices y coordinar esfuerzos entre diversas unidades y operaciones a fin de garantizar un enfoque cohesionado en el logro de los objetivos estratégicos.
- **Políticas de cumplimiento:** Desarrollar e implementar políticas que aseguren el respeto a los principios de distinción, proporcionalidad y necesidad militar, según lo estipulado por el Derecho Internacional Humanitario (DIH).
- **Análisis y evaluación:** Hacer evaluaciones continuas (además de la estrategia a la que se refiere el capítulo 4) de las operaciones y decisiones estratégicas, para garantizar que se ajusten a las normas humanitarias y se minimicen los riesgos para la población civil.
- **Capacitación estratégica:** Invertir en la formación sobre el Derecho Internacional Humanitario (DIH) a los líderes estratégicos y equipos de planeamiento militares asegurando que tengan los conocimientos necesarios para integrar consideraciones humanitarias en las decisiones de alto nivel.
- **Rendición de cuentas y transparencia:** Establecer mecanismos de rendición de cuentas para evaluar la conformidad con el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y asegurar que se tomen medidas correctivas cuando sean necesarias.

(4-20) El “control efectivo” en el nivel estratégico es decisivo para asegurar que la conducción de un conflicto armado se realice de manera que respete la dignidad humana minimizando el sufrimiento y las consecuencias indeseadas para la población civil, y garantizando la legitimidad de las acciones militares en el marco del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

#### ELEMENTOS CLAVE DEL CONTROL EFECTIVO

- Dirección y coordinación
- Políticas de cumplimiento
- Análisis y evaluación
- Capacitación estratégica
- Rendición de cuentas y transparencia

(4-21) La estrategia militar es práctica y decidida. Implica un diseño coherente a fin de emplear el poder militar para lograr objetivos que implementen las directrices e intenciones de los líderes nacionales. Todas las estrategias incluyen una lógica fundamental de fines, formas, medios y riesgos. La forma de una estrategia depende de la organización a la que sirve. Las estrategias militares generalmente incorporan una variedad de formas y recursos militares. El contexto, la aplicabilidad, la capacidad y el propósito de cada estrategia determinan los factores específicos que se toman en cuenta en su desarrollo.

(4-22) Si bien los procesos cognitivos para desarrollar, implementar y evaluar una estrategia militar pueden ser consistentes, los elementos reales de una estrategia son únicos para las circunstancias en cuestión. La gran variedad de esas circunstancias y las posibles soluciones necesarias para hacerles frente impiden un enfoque puramente doctrinal o "de manual" de la estrategia militar.

(4-23) Los líderes desarrollan estrategias a través del ejercicio del arte y la ciencia estratégicos. La esencia del arte estratégico es inductiva: organizar y articular en términos limpios, claros, la compleja interrelación entre los intereses nacionales, la política, los fines estratégicos y la práctica. La conducción del arte estratégico ocurre en el nivel estratégico de la actividad militar, y abarca la estrategia nacional, la estrategia de defensa, la estrategia militar y la estrategia del teatro. El ejercicio del arte estratégico requiere que los profesionales piensen conceptualmente para integrar los intereses y objetivos contrapuestos en el ambiente de seguridad, y las consideraciones organizativas inherentes a la implementación.

(4-24) Las estrategias articulan una historia que opera en un espacio competitivo para tender un puente entre el presente y el futuro dentro de la duración de la estrategia. Las audiencias de la historia estratégica incluyen fuerzas amigas, enemigos, adversarios, aliados,

socios y, lo que es de especial importancia, una variedad de otros actores relevantes, en lugares tanto públicos como clasificados. La “trama” proporciona la base conceptual para apoyar las campañas militares. Para ser eficaz, una estrategia militar debe ser clara, concisa y fácil de entender. Esto permite que la estrategia se traduzca con éxito en planes de campaña. El diseño de las operaciones que forman esas campañas da forma a las percepciones y, en última instancia, a los comportamientos de los actores relevantes para el éxito estratégico. La capacidad para visualizar y conceptualizar cómo se puede cumplir o apoyar el éxito estratégico por medios militares es decisivo para la aplicación del arte operacional y el diseño operacional.

#### 4.2.1. LA LÓGICA DE LA ESTRATEGIA MILITAR

(4-25) Si bien la estrategia militar es principalmente una función del arte creativo, la lógica o la ciencia detrás de cada estrategia deben ser rigurosas y estar fundadas en: la evidencia de la historia; la aritmética de los recursos disponibles; un claro reconocimiento de los horizontes de tiempo y las distancias, y un análisis astuto de los intereses y la voluntad de los amigos, neutrales, adversarios y enemigos. El desarrollo de la estrategia militar requiere una comprensión de los hechos y los supuestos para informar la toma de decisiones estratégicas. Su lógica es tanto inductiva como deductiva guiando la acción intencionada hacia su fin.

(4-26) **La estrategia militar tiene que ver fundamentalmente con las opciones.** Tiende un puente entre los hechos presentes y un estado o condición futura deseada proporcionando opciones sobre la mejor manera de llegar allí, expresadas en términos coherentes y claros. Al hacerlo, la estrategia se dirige a enemigos, adversarios, aliados y otros actores; identifica los problemas de recursos, riesgos y organización, para dar rigor a las opciones de la política, y proporciona la justificación del planeamiento conjunto. Las estrategias deben basarse en los recursos, lo que requiere concesiones entre

prioridades que compiten entre sí. Por el contrario, una estrategia bien definida puede informar sobre las necesidades de recursos y permitir la toma de decisiones de política y las compensaciones.

(4-27) **La estrategia militar está al servicio de la política nacional.** La política debe proporcionar a los estrategas los límites de las acciones y los recursos disponibles para perseguir los fines de la política. Los estrategas militares tal vez tengan que hacer inferencias o supuestos para implementar la estrategia cuando la política no es clara. Cuando la política está ausente o es defectuosa, la estrategia no puede rescatarla. Sin embargo, la estrategia puede informar la política mediante la identificación de los costos y riesgos asociados con los objetivos de política propuestos.

(4-28) **Las estrategias militares son integrales.** Consideran los otros elementos del poder nacional y cómo el elemento militar contribuye a un enfoque de todo el Gobierno para lograr los objetivos de defensa. En consecuencia, las estrategias militares nunca deben desarrollarse de manera fragmentaria o aislada. Por las mismas razones, la estrategia también es acumulativa. Las actividades estratégicas deben diseñarse de manera que se moldee con paciencia el ambiente de seguridad para lograr fines estratégicos; a menudo, de maneras que las actividades operacionales y tácticas no pueden.

(4-29) **Las estrategias militares operan a través de múltiples horizontes de tiempo.** Pueden abordar problemas a corto plazo (como una estrategia en tiempos de guerra para derrotar a un enemigo) o para lograr objetivos a largo plazo (como mejorar el poder militar en relación con un competidor). Los estrategas deben integrar dichos horizontes, ya que los objetivos a corto plazo afectan a las opciones a largo plazo y los objetivos a largo plazo no deben ser defraudados por soluciones rápidas.

(4-30) **Las estrategias militares son competitivas por naturaleza.** Se desarrollan e implementan para

configurar a un ambiente de seguridad en tensión con la estrategia de otros que intentan influir simultáneamente en el ambiente para sus propios fines. Los grados de oposición creados por otros pueden variar en intensidad desde cooperacionales hasta adversarios, lo que influirá en el carácter de la estrategia. Todas las estrategias militares buscan crear o preservar ventajas amigas, si es necesario, a expensas del competidor o adversario.

(4-31) **Una estrategia militar, como todas las estrategias, busca imponer orden en el ambiente.** Como resultado, una estrategia que no se ajusta al ambiente o al rol de la organización a la que sirve probablemente fracasará. Los fines, las formas, los medios y los riesgos de una organización son exclusivos de esa organización; Por tal motivo, es poco probable que el uso de la estrategia de otra organización tenga éxito.

(4-32) **Las estrategias militares son perecederas y deben ser lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las variables del ambiente.** Dependen de la guía política, de las decisiones estratégicas adoptadas antes de esa estrategia y de los objetivos deseados en un período determinado. Las estrategias deben incluir el tiempo esperado o el límite de eventos de la estrategia. De igual modo, los estrategas deben tener una idea de cuándo una estrategia llegará al final de su vida útil, para que puedan anticipar cuándo iniciar el desarrollo o la transición a una nueva estrategia.

(4-33) **Una estrategia militar responde a la pregunta “¿Para qué?”.** El alcance, la incertidumbre y la ambigüedad inherentes a la actividad a nivel estratégico impiden una estrategia que pueda presuponer determinísticamente causa y efecto.

(4-34) **La política no es estrategia.** Las políticas son las posiciones declaradas del gobierno, generalmente comunicadas en forma de fines y que los responsables de la formulación de políticas dirigen para ser alcanzadas. La política también incluye los supuestos establecidos,

los recursos disponibles y los permisos que se permiten al estrategia militar. Un estrategia militar debe identificar las condiciones en el ambiente estratégico que generan esos objetivos de política. De la misma forma como las tácticas deben apoyar las operaciones, la estrategia militar, necesariamente, sirve a la política nacional, al tiempo que proporciona información sobre los costos incurridos para lograr esos objetivos políticos. La política puede requerir una estrategia que reduzca el riesgo estratégico, pero también puede incurrir en un mayor riesgo táctico. Una buena ejecución táctica sirve a la estrategia, pero no puede sustituir a una estrategia y una política sólidas.

**(4-35) La estrategia militar es el arte y la ciencia de lograr un objetivo político a través del instrumento militar del poder nacional.** La estrategia militar no es planeamiento. De igual modo, una estrategia no es un plan de campaña. Orienta y dirige, pero es distinta de los productos y actividades de un plan de campaña. Un plan de campaña organiza las operaciones cotidianas de la fuerza conjunta para lograr los objetivos nacionales. También es distinta de los productos y actividades que las organizaciones militares utilizan para organizar, dotar de recursos y configurar sus capacidades futuras.

#### **4.2.2. USOS ESTRATÉGICOS DE LA FUERZA MILITAR**

**(4-36)** El Estado colombiano aprovecha todos los instrumentos del poder nacional para perseguir sus intereses nacionales. Reforzando las herramientas tradicionales de diplomacia, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) ofrece opciones militares para garantizar que el presidente y nuestros diplomáticos negocien desde posiciones de fuerza. El MDN desempeña un rol de apoyo cuando el instrumento militar del poder nacional no es el instrumento predominante de la estrategia. Cuando se le ordena, o si los otros instrumentos del poder nacional resultan insuficientes, las FF. MM. se vuelven el instrumento principal de la nación. En ambos casos, las FF. MM. facilitan y apoyan la aplicación de los demás

**MDN**  
Ministerio de Defensa  
Nacional

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

instrumentos. Ya sea en un rol principal o de apoyo, las FF. MM. tienen la capacidad para utilizar sus fortalezas, activos y capacidades en una variedad de formas estratégicas para lograr los objetivos nacionales:

- **Asegurar.** El Estado es quien utiliza el instrumento militar para demostrar compromiso y apoyo a los aliados y socios del país. La garantía a menudo toma la forma de cooperación en seguridad, ejercicios combinados y estacionamiento avanzado de fuerzas. También puede adoptar la forma de misiones de estabilidad para proporcionar seguridad y satisfacer las necesidades humanas básicas de las poblaciones en una zona afectada por un conflicto, e incluir misiones de asistencia humanitaria en el extranjero, como demostración de compromiso con el orden internacional y apoyo a los necesitados.
- **Coaccionar.** Utiliza la amenaza del uso de la fuerza para moldear el comportamiento de otro actor. La palabra coerción es un término general que abarca dos formas distintas: disuadir y obligar. La primera busca evitar que un enemigo realice una acción que aún no ha realizado; La segunda busca persuadir a un enemigo para que haga algo que preferiría no hacer, o para que cese una acción que ha comenzado. En ambos casos, se amenaza con usar la fuerza si el Estado (o actor) objetivo no cumple. Con la coerción, lo que más importa es la amenaza del dolor que aún no se ha infligido. Estas amenazas pueden ser graves, y quien propone la coacción puede demostrar compromiso con la causa en disputa al tomar una acción diseñada para señalar una intención seria. Por ejemplo, un coercitivo puede utilizar un ataque aéreo para señalar un compromiso y amenazar con una mayor escalada. Tanto en el caso de disuadir como en el de obligar, la decisión de cumplir queda en manos del Estado objetivo. Por lo tanto, el éxito de la coacción requiere una comprensión detallada de

**USOS ESTRATÉGICOS DE LA FUERZA MILITAR**

- Asegurar
- Coaccionar
- Disuadir
- Obligar
- Usar la fuerza

las fortalezas y debilidades del enemigo, así como de su voluntad y determinación. Depende, en gran medida, de la inteligencia y de la capacidad del ejecutor para estructurar los incentivos del enemigo.

- **Disuadir.** Puede cumplirse mediante la amenaza de castigo o la amenaza de negación. En el caso del primero, el actor coercitivo amenaza con infligir dolor al objetivo si realiza una acción proscrita por el actor coaccionador. En el caso del segundo, el actor coercitivo amenaza con negar (mediante el uso de la fuerza militar) la capacidad del enemigo para lograr su objetivo. Las amenazas de castigo y negación no son exclusivas, y a menudo se refuerzan mutuamente. La fuerza conjunta disuade manteniendo y apoyando a FF. MM. capaces, altamente capacitadas y entrenadas, manteniendo la capacidad para atacar objetivos en todo el rango de las operaciones militares (ROM) y desplegarse rápidamente y en profundidad, estacionando fuerzas hacia delante y realizando ejercicios y cooperación y capacitación en seguridad multinacional.
- **Obligar.** Es la forma más complicada de coerción, ya que requiere una señalización y comunicación precisas a través de amenazas y actos, y porque depende, aún más que la disuasión, de una evaluación precisa de la voluntad del enemigo. Obligar se emplea a menudo cuando los fines son percibidos (por el coercitivo) como limitados, o alcanzables sin un cambio de régimen. Pero obligar no es un atajo ni una "bala de plata". Un coercitivo que busca obligar debe dejar en claro lo que quiere que haga el Estado objetivo, incluyendo "¿cuánto?" y "¿por cuánto tiempo?". Y la obligación es activa de maneras como la disuasión no lo es: el Estado objetivo debe realizar una acción (no solo abstenerse de una), por lo que el acto de cumplir es obvio y, a menudo, humillante. Por lo tanto, los objetivos de la coacción con frecuencia intentan resistir las amenazas y actos del coercitivo. Al absorber altos

**FF. MM.**  
Fuerzas Militares

niveles de dolor, al luchar más que lo que el coercitivo anticipa, o al tomar el control del ritmo de una lucha asimétrica, un Estado objetivo puede resistir y, por lo tanto, obligar al coercitivo a pagar un precio más alto que lo que había anticipado. En particular, el coercitivo debe estar preparado para usar la escalera de la escalada si el Estado objetivo se resiste a las demandas del coercitivo. Para el coercitivo, ello requiere un fuerte sentido de lo que vale lo que está en juego para la nación y el pueblo. La fuerza conjunta tiene muchas herramientas poderosas para emplear con el propósito de obligar, incluido el poder aéreo, marítimo y terrestre. Sin embargo, las campañas para obligar deben planearse cuidadosamente (sobre la base de la información), y deben basarse en altos niveles de comunicación entre los líderes militares y los responsables civiles de la toma de decisiones, si se quiere cumplir con éxito. Obligar a menudo se combina con la diplomacia, y estos casos generalmente se denominan “diplomacia coercitiva”.

- **Usar la fuerza.** La acción por la fuerza no depende de la obediencia del enemigo; de hecho, la desconfianza en la cooperación final del enemigo es lo que la distingue, y crucialmente, de la coerción. Elimina la capacidad del enemigo para mantener la iniciativa. La acción por la fuerza utiliza la fuerza pura para someter al enemigo e imponer nuestra voluntad. Este uso del poder militar es más sencillo, pues enfrenta a la fuerza contra la fuerza, pero requiere un compromiso sustancial de recursos que refleja un interés muy valorado por la población nacional que asume ese compromiso. Para consolidar los beneficios de la acción forzosa y traducirlos en objetivos políticos a largo plazo suele ser necesario planear y dotar de recursos a un período de reconstrucción y estabilización de posguerra que puede durar años.

### 4.3. CLASIFICACIÓN DE ESTRATEGIAS MILITARES

(4-37) Los líderes militares desarrollan estrategias que varían en propósito y alcance, de acuerdo con sus deberes y responsabilidades, así como con los roles y misiones de las organizaciones que lideran. La ley, la política de seguridad nacional y la estrategia a nivel nacional rigen estas obligaciones, que, a su vez, configuran las estrategias militares centradas externamente en la gestión y el empleo de la fuerza, o internamente, en el desarrollo y el diseño de la fuerza. La estrategia militar a nivel nacional puede incorporar un enfoque tanto interno como externo, según las funciones del comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM).

(4-38) Independientemente de su guía, todas las estrategias militares existen en un ambiente moldeado por factores y condiciones externas que requieren la clara articulación del arte y la ciencia de crear y emplear el instrumento militar del poder nacional para lograr los objetivos políticos.

#### 4.3.1. ESTRATEGIA MILITAR NACIONAL

(4-39) El comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM) es el responsable de generar la Estrategia Militar Nacional (EMN). El amplio alcance de las responsabilidades del presidente de la República sugiere un continuo de dirección estratégica que abarca tres horizontes de tiempo superpuestos, los cuales corresponden, a su vez, a la forma como la fuerza conjunta se emplea, adapta e innova para cumplir con los requerimientos de la ley, la política y la estrategia de defensa. Esto proporciona la pieza final de la construcción de fines, formas y medios.

(4-40) El empleo de la fuerza contiene las recomendaciones del comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM) sobre la priorización y la gestión de las fuerzas conjuntas para alcanzar metas de política y lograr objetivos estratégicos en la búsqueda de una o más

estrategias contra un competidor o adversario. El empleo de la fuerza incluye tanto actividades en las operaciones actuales como en contingencias; generalmente, justo más allá de los años de ejecución del presupuesto, mirando de 0 a cuatro años hacia delante.

(4-41) El desarrollo de la fuerza identifica y documenta los requerimientos de capacidad y las recomendaciones del presidente de la República para adaptar las fuerzas actuales y mejorar el desempeño frente a los desafíos a corto y mediano plazo en el ambiente estratégico. El horizonte para el desarrollo de la fuerza es continuo, empezando con la determinación de los requerimientos basados en las capacidades actuales y previstas deseadas de una fuerza militar, y traduciendo dichas capacidades en programas y estructura que comienzan al final de la ejecución del presupuesto del año en curso hasta, aproximadamente, de dos a ocho años por delante.

(4-42) El diseño de la fuerza contiene las recomendaciones del presidente de la República para la innovación necesaria con el fin de abordar los desafíos a mediano y largo plazo en el ambiente estratégico. Al igual que el desarrollo de fuerzas, el diseño de estas recomendaciones abarca tanto el desarrollo de fuerzas como las actividades de desarrollo de capacidades, con énfasis en soluciones a largo plazo, para mantener una ventaja relativa, brechas de capacidad y gestionar el riesgo mediante actividades de monitoreo sobre el adversario. La ventana temporal para el diseño de la fuerza es de aproximadamente una década, comenzando cerca del final del cuatrienio y mirando aproximadamente de cinco a quince años hacia delante.

(4-43) La estrategia del teatro es para el empleo de la fuerza. Articula la búsqueda de lograr objetivos globales, regionales o funcionales en el contexto de una estrategia nacional para lograr objetivos de política nacional específicos. Una estrategia de teatro es, generalmente, un subconjunto de una estrategia a nivel nacional, y también se expresa en una forma similar de

fines, formas, medios y riesgos. Dado su enfoque, la estrategia de teatro debe anidar dentro de las estrategias a nivel nacional, lo que requiere ajustes en la estrategia nacional o la asunción de un mayor riesgo.

#### 4.3.2. ESTRATEGIA INSTITUCIONAL O DE LAS FUERZAS

(4-44) A diferencia de una estrategia de empleo de la fuerza, las estrategias para las Fuerzas tienden a buscar internamente su implementación. Dichas estrategias traducen la visión de un comandante para su organización en la dirección de la fuerza futura, al tiempo que cumplen con los compromisos de hoy, en consonancia con sus responsabilidades y autoridades.

(4-45) La estrategia institucional está anclada en la interpretación de las estrategias y la visión superiores. Describe a grandes rasgos lo que hace la organización, y que puede expresarse como roles y misiones, cualidades fundamentales u otros aspectos perdurables de la organización.

(4-46) Una estrategia institucional traduce la política, la estrategia y el enfoque estratégico de nivel superior en un conjunto de fines deseados para que esa organización los alcance en un periodo determinado. El logro de esos fines se produce a través de formas en la estrategia, que a menudo corresponden a líneas de esfuerzo en un plan, pero también podrían interpretarse como tareas clave dentro de la duración de la estrategia. Los medios para una estrategia institucional pueden tomar la forma de recursos o autoridades para la implementación de las formas, las capacidades requeridas para lograr los fines y la guía de las actividades de la organización para limitar los objetivos subordinados en el planeamiento. Una estrategia institucional debe incluir guía sobre riesgos para configurar el análisis y guiar las compensaciones y las decisiones estratégicas entre prioridades que compiten entre sí.

## 4.4. ESTRATEGIA MILITAR EN CAMPAÑAS CONJUNTAS

### 4.4.1. CIENCIA Y ARTE MILITAR

(4-47) Desde la aparición de la academia en la profesión de las armas, un aspecto de estudio permanente es determinar qué tanta ciencia o arte son necesarios en cada nivel de la guerra. Si bien las diversas formas y métodos de guerra se expresan en última instancia en una acción militar concreta, los tres niveles de la guerra —estratégico, operacional y táctico— vinculan las acciones tácticas al logro de los objetivos nacionales. No hay demarcaciones o límites definidos entre estos niveles, pero ayudan a los comandantes a diseñar y sincronizar operaciones, y asignar recursos y tareas al comando apropiado. El propósito estratégico, operacional o táctico del empleo depende de la naturaleza del objetivo, la misión o la tarea.

(4-48) Así, si bien se reconoce que en todos los niveles se emplean tanto el arte como la ciencia, lo comúnmente aceptado es que mientras más estratégico sea el nivel en que se aplica, tanto más arte y menos ciencia; y en el nivel táctico, en los escalones más pequeños se emplearán menos arte y más ciencia. Aquellos aspectos afines a los cálculos de fuego, consumo de combustible, análisis meteorológico y metodologías de planeamiento, entre otros, son considerados ciencia, mientras que el diseño de cursos de acción o la misma toma de decisiones son relacionados con el arte. En ese sentido, se alinea el arte estratégico y operacional con los escalones conjuntos, y el arte de la táctica, con las unidades de las Fuerzas (terrestre, naval y aérea).

### 4.4.2. EL ARTE ESTRATÉGICO

(4-49) El *arte estratégico* es la capacidad de entender la variable estratégica (relativa al área operacional) y conceptualizar cómo pueden lograrse los objetivos establecidos en la guía estratégica, mediante el empleo de capacidades militares (MFC 5-0). La estrategia trata



#### CAMPAÑA

Serie de operaciones mayores relacionadas, dirigidas a lograr objetivos estratégicos y operacionales dentro de un tiempo y espacio dados.

MFC 1.0 (1-53)



#### ARTE ESTRATÉGICO

Capacidad de entender la variable estratégica (relativa al área operacional) y conceptualizar cómo se pueden cumplir los objetivos establecidos en la guía estratégica, mediante el empleo de capacidades militares.

MFC 5-0 (1-38)

sobre cómo las naciones utilizan el poder disponible para ejercer el control sobre las personas, los lugares, las cosas y los eventos para lograr objetivos de acuerdo con sus intereses y políticas nacionales. El desafío para el estratega es coordinar de una manera coherente o inteligente las diversas palancas del poder nacional. La estrategia implica un diseño coherente para utilizar los instrumentos apropiados del poder nacional a fin de producir un resultado específico.

(4-50) Todas las estrategias implican la misma lógica fundamental de fines, formas y medios; el contexto, la aplicabilidad, la capacidad y el propósito de cada estrategia determinan los factores específicos que se consideran en su desarrollo. Una estrategia integral y efectiva responde a cuatro preguntas básicas:

- ¿A dónde queremos ir, o cuáles son los fines deseados?
- ¿Cómo llegamos allí, o cuáles son las formas?
- ¿Qué recursos están disponibles, o cuáles son los medios?
- ¿Cuáles son los riesgos y costos asociados con la estrategia?

(4-51) La estrategia también es escalable. En el ámbito de la seguridad nacional se produce o se aplica:

- En múltiples niveles, desde los internacionales hasta los actores locales y regionales no estatales.
- Con respecto a diferentes instrumentos de poder nacional (diplomático, informativo, militar y económico [DIME]).
- Para una variedad de objetivos, desde configurar el ámbito de la seguridad global hasta enfrentar desafíos de seguridad específicos.

(4-52) La política nacional articula los objetivos nacionales. La estrategia nacional organiza los instrumentos del poder nacional en apoyo de los objetivos de la política. La Estrategia Militar Nacional (EMN) proporciona a la fuerza conjunta un marco para proteger y promover los intereses nacionales. Además, proporciona un marco estratégico militar general que informará mejor la planificación de recursos y las prioridades de asignación, la distribución de riesgos y el desarrollo de la Fuerza Conjunta.

(4-53) La estrategia militar apoya la estrategia de seguridad nacional (ESN), y debe ser compatible y complementaria con ella. La estrategia militar aplica el instrumento militar del poder nacional hacia el logro de los estados finales generales de la ESN. Al usar la estrategia nacional como guía, los comandantes conjuntos desarrollan planes de campaña que resumen su visión para integrar y sincronizar las actividades y operaciones militares con los otros instrumentos del poder nacional para lograr fines estratégicos.

**ESN**  
Estrategia de Seguridad  
Nacional

#### 4.4.3. ARTE OPERACIONAL DE LA ESTRATEGIA

(4-54) El arte operacional es el mecanismo que utiliza la fuerza conjunta para implementar la estrategia militar. El arte operacional es el enfoque cognitivo de los comandantes y el estado mayor, respaldado por su habilidad, conocimiento, experiencia, creatividad y juicio, a fin de desarrollar estrategias, campañas y operaciones para organizar y emplear fuerzas militares mediante la integración de fines, formas y medios.

(4-55) Las opciones compuestas por acciones tácticas individuales u operaciones aisladas por sí solas rara vez logran todos los objetivos estratégicos. El logro de objetivos o de fines estratégicos más amplios requiere cada vez más que la fuerza conjunta adopte una perspectiva integral que integre todas las funciones conjuntas a través de las fronteras regionales en todos los ámbitos. En este ambiente complejo, la estrategia es la

base conceptual del arte operacional, y la campaña conjunta es el método por el cual la fuerza conjunta integra equilibrios de múltiples periodos, múltiples espacios y fuerzas para lograr los objetivos de la estrategia militar dentro de un riesgo aceptable.

#### 4.4.4. CAMPAÑAS ESTRATÉGICAS

(4-56) La implementación de la guía estratégica nacional a través del arte operacional con una perspectiva global tiene múltiples aspectos. El primer aspecto son las campañas estratégicas, que dirigen las operaciones cotidianas y son el ámbito del planeamiento del Estado Mayor Conjunto. Las campañas cotidianas abarcan desde la competencia hasta el conflicto armado.

(4-57) Las campañas estratégicas para la fuerza conjunta están al mando del comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM). Este plan general proporciona a los comandantes subordinados la guía sobre cómo ejecutar la estrategia militar e identifica las campañas estratégicas, funcionales y necesarias para apoyar los objetivos de la estrategia nacional. Los planes de campaña estratégicos abordan a los adversarios y competidores identificados en la estrategia nacional mediante la integración de acciones de fuerza conjunta a través de las fronteras geográficas, y forman la base del Plan de Campaña Estratégico Conjunto (PCEC).

(4-58) La campaña estratégica también aborda desafíos funcionales y regionales específicos que abarcan dominios y fronteras geográficas. Los planes de campaña funcionales y los planes de campaña del teatro estratégico abordan las amenazas y los desafíos que requieren la coordinación de múltiples comandos conjuntos.

(4-59) Los planes de campaña del teatro estratégico implementan la estrategia del comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM) y buscan configurar al ambiente operacional (OE) mediante la integración de la postura, los recursos y las actividades para lograr

objetivos y complementar otros esfuerzos gubernamentales. Los planes de campaña de los comandos conjuntos también consolidan los objetivos operacionales y las tareas identificadas por el CDT-GFM en los planes de campaña estratégicos, funcionales y del teatro en lo que respecta a las autoridades y responsabilidades específicas del comandante.

**CDT-GFM**  
Comandante General de  
las Fuerzas Militares

#### 4.4.5. CAMPAÑAS DE CONTINGENCIA

(4-60) El segundo aspecto de la implementación de la guía estratégica son las campañas de contingencia; es decir, las operaciones ejecutadas en respuesta a cambios en el ambiente estratégico que requieren un ajuste de los planes de campaña estratégicos, funcionales o del teatro. Las estrategias nacionales y de defensa, a través de la guía de planeamiento de contingencia aprobada por el comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM), orienta los planes de contingencia que abordan amenazas designadas, posibles eventos catastróficos y misiones circunstanciales sin una crisis que pongan en riesgo uno o más intereses nacionales de manera que justifiquen opciones de respuesta militar. Esta guía proporciona la base para los planes de contingencia del teatro y el planeamiento estratégico de la guerra.

(4-61) El Plan de Campaña Estratégico Conjunto (PCEC) es una descripción detallada de las acciones militares que pueden ejecutarse en respuesta a contingencias que amenazan la seguridad nacional. Dado que muchas contingencias son ramificaciones de los planes de campaña del día a día, un plan de contingencia integrado debe capturar las modificaciones a los objetivos, recursos y fuerzas de la campaña diaria para que el comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM) y los comandantes conjuntos puedan coordinar las actividades de respuesta de contingencia de la fuerza conjunta en todos los comandos conjuntos.

(4-62) Durante una respuesta de contingencia y la activación de un plan de contingencia integrado, la campaña actual continúa de forma modificada, para tener en cuenta los cambios en el ambiente operacional (OE) y la asignación de recursos, así como para equilibrar el riesgo. El Estado Mayor Conjunto desarrolla planes básicos integrados a nivel estratégico que examinan las implicaciones globales de un conflicto con una amenaza basada en el Estado y hacen recomendaciones iniciales sobre la reasignación de recursos para responder a la contingencia.

(4-63) Las campañas de contingencia concluyen con el logro de los objetivos militares identificados, y las operaciones militares vuelven a la ejecución cotidiana del plan de campaña, a menudo en condiciones nuevas o rediseñadas. Las condiciones posteriores a la contingencia pueden requerir una reevaluación de las estrategias y campañas existentes para mantener nuevas condiciones y objetivos estratégicos.

#### **4.4.6. GESTIÓN GLOBAL DE LA FUERZA Y POSTURA**

(4-64) Un recurso clave del arte operacional para el empleo de la fuerza es el proceso de gestión global de la fuerza (GFM). Este es un proceso que alinea las metodologías de distribución, ubicación y preparación de fuerzas en apoyo de los requerimientos de disponibilidad de la Estrategia de Defensa Nacional (EDN) y la Fuerza Conjunta, que ubica fuerzas a nivel mundial en función de los requerimientos de las campañas, incluidos los requerimientos identificados en el planeamiento de contingencias para apoyar la ejecución de las estrategias militares y de defensa. Los procesos de gestión global de fuerzas (GFM) proporcionan información sobre la postura estratégica de las fuerzas y la disponibilidad global de fuerzas y capacidades para los planes y operaciones, y proporcionan a los responsables de la toma de decisiones de alto nivel un constructo para evaluar los impactos y riesgos asociados con los cambios propuestos en la fuerza y cómo se utiliza la fuerza.

Estos aplican no solo a la distribución de medios en el teatro estratégico actual, sino al despliegue de unidades en organizaciones multinacionales fuera de las fronteras. Además, la gestión global de fuerzas (GFM) equilibra las demandas actuales con la recuperación de la preparación para permitir que la fuerza ejecute con éxito campañas de contingencia y mejore el rendimiento a través del desarrollo de la fuerza. Los comandos de combate ejecutan sus estrategias de teatro y los planes de campaña correspondientes en función de las fuerzas asignadas a través de dicho proceso de gestión.

(4-65) Las campañas estratégicas y de contingencia deben utilizar la postura actual y los niveles de fuerza debido al largo plazo necesario para hacer ajustes de postura. La estrategia de postura incorpora el riesgo futuro esperado, los requerimientos de la campaña y el diseño de la fuerza. Las estrategias de postura requieren incorporar el desarrollo adecuado de escenarios futuros que tengan en cuenta los cambios en las capacidades de los amigos, los socios y los adversarios (para mayor información, consultar el anexo E del MFC 5-0).

## 4.5. ESTRATEGIA INSTITUCIONAL

### 4.5.1. IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES

(4-66) Las estrategias institucionales traducen la estrategia militar en las tareas internas de una organización para configurar las inversiones para la fuerza futura y garantizar su resiliencia. Esas inversiones son adaptativas en el caso del desarrollo de la fuerza, o innovadoras, en el caso del diseño de la fuerza.

(4-67) La estrategia institucional se implementa en varios niveles. A nivel nacional, la máxima expresión de la estrategia institucional es el plan nacional de desarrollo (PND) y su asignación de recursos presupuestarios a la programación. El desarrollo de la fuerza ocurre principalmente dentro de los horizontes de tiempo del PND, mientras que el diseño de la fuerza mira más allá de esos horizontes.

El alcance de las inversiones en la fuerza futura requiere una visión de toda la duración requerida para llevar a cabo las opciones y capacidades estratégicas, que a menudo excede el horizonte del PND. El diseño de la fuerza proporciona la base a largo plazo para informar las decisiones estratégicas y las capacidades.

(4-68) El retorno de las inversiones en la futura fuerza es el mejoramiento de la doctrina, la organización, el material, el personal, la infraestructura, el liderazgo, la educación, el mantenimiento y las políticas conjuntas (DOMPILEM-P). Algunas de esas mejoras son posibles a corto plazo, mientras que otras requerirán inversiones deliberadas a mediano plazo en el PND o, incluso, inversiones a largo plazo más allá de los años presupuestales. Las estrategias institucionales deben unificar todos esos cambios en un marco coherente para alcanzar la visión del comandante.

(4-69) La metodología para el desarrollo de estrategias institucionales es el planeamiento basado en capacidades (CBP), que consiste en un esfuerzo que busca garantizar un marco coherente para la toma de decisiones respecto a la estructura de fuerza futura, de acuerdo con el direccionamiento estratégico de largo plazo, las restricciones presupuestales existentes, la doctrina y los conceptos operacionales. El planeamiento basado en capacidades se entiende como el conjunto de procesos, instancias responsables y productos que, de manera articulada y continua, traducen los lineamientos políticos y las prioridades estratégicas de defensa y seguridad, en las capacidades operacionales requeridas para la proyección y desarrollo en el mediano y largo plazo de una estructura de fuerza flexible, adaptable y sostenible.

#### **4.5.2. ESTRATEGIA MILITAR EN EL DESARROLLO DE LA FUERZA**

(4-70) La implementación de la estrategia militar en el desarrollo de la fuerza se produce dentro de los años

del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Evalúa e identifica las capacidades requeridas para la futura fuerza conjunta. Esas capacidades pueden provenir de estrategias, planes de campaña y planes de contingencia en múltiples niveles. En conjunto, los informes de preparación para el planeamiento de contingencias y las evaluaciones de la estrategia y el planeamiento de campañas informan la evaluación de la red militar conjunta, que es el producto de evaluación final de la fuerza conjunta. El asesoramiento militar del comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM) al Ministerio de Defensa Nacional (MDN) sobre las inversiones en capacidades aparece en la recomendación del programa del CDT-GFM, que proporciona una amplia gama de recomendaciones para documentar la guía de planeamiento de defensa, que proporciona la dirección de planeamiento, análisis e inversión de la fuerza del MDN para implementar la estrategia en el ciclo presupuestal para las Fuerzas y los comandos conjuntos con responsabilidades similares.

**CDT-GFM**  
Comandante General de  
las Fuerzas Militares

**MDN**  
Ministerio de Defensa  
Nacional

(4-71) La guía de planeamiento de defensa del sector defensa orienta el desarrollo de estrategias institucionales y de Fuerza, así como los cambios en doctrina, organización, material, personal, infraestructura, liderazgo, educación, mantenimiento y políticas conjuntas (DOMPILEM-P), de acuerdo con la estrategia de defensa. Los fines, las formas, los medios y los riesgos en esas estrategias de Fuerza implementan los objetivos de la estrategia de defensa dentro de los años del PND para la recuperación de la preparación, la modernización y las adquisiciones a corto plazo, y proporcionan la base para el desarrollo del concepto de Fuerza a largo plazo, que es el trampolín para el diseño de la fuerza.

**PND**  
Plan nacional de  
desarrollo

### 4.5.3. ESTRATEGIA MILITAR EN EL DISEÑO DE LA FUERZA

(4-72) La estrategia militar en el diseño de la fuerza se centra en los años posteriores al Plan Nacional de Desarrollo (PND). El objetivo principal del diseño de la fuerza es el desarrollo del concepto, que aborda las

capacidades requeridas de la fuerza conjunta más allá de los plazos presupuestales. Los conceptos conjuntos abordan los desafíos actuales o previstos y describen cómo un comandante de una fuerza conjunta podría emplear capacidades nuevas o existentes para enfrentar esos desafíos. Dichos conceptos también se basan en los cimientos establecidos en la estrategia militar.

(4-73) El documento principal de la fuerza conjunta para el diseño de la fuerza es el plan estratégico militar de transformación, que describe la visión a largo plazo del comandante general de las Fuerzas Militares (CDT-GFM) más allá del Plan Nacional de Desarrollo (PND) sobre cómo operará la futura fuerza conjunta, y superará los desafíos operacionales en el ambiente de seguridad anticipado. Examinado a través de juegos de guerra y experimentación, el concepto final y los otros documentos de la familia de conceptos conjuntos proporcionan la base intelectual para los conceptos de Fuerza que describen cada una de las contribuciones de estas a la futura fuerza conjunta. Las capacidades requeridas articuladas en esos conceptos también unen el diseño de la fuerza con el desarrollo de la fuerza al resaltar las brechas de capacidad que requerirán largos plazos de entrega para mitigarlas.

(4-74) Los conceptos conjuntos pueden informar las estrategias institucionales y de Fuerza, pero tienen un propósito diferente. En general, los conceptos conjuntos articulan cómo la fuerza conjunta podría combatir en el futuro e identifican las capacidades necesarias para enfrentar los desafíos futuros, pero también proporcionan una base para la experimentación, con el fin de examinar esos conceptos para inversiones más específicas. Esas inversiones, sin embargo, son responsabilidad de las estrategias institucionales y de Fuerza, que contienen una priorización más detallada para guiar las decisiones estratégicas que deben tomarse dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

(4-75) La evaluación de los costos y riesgos derivados de un plan estratégico es el quinto elemento fundamental

del modelo de formulación de lógica estratégica. La evaluación de costos y riesgos debe impregnar el proceso de desarrollo de la estrategia. Tanto el análisis de la situación estratégica como la evaluación de riesgos y costos no deben aplicarse de manera reiterativa, ni con frecuencia regular. Las estrategias normalmente carecen de los recursos o la capacidad para emplearlas de una manera suficiente a fin de garantizar por completo el éxito. Como resultado, una prueba final y esencial es evaluar el riesgo de un logro total de los objetivos estratégicos, así como evaluar el riesgo de efectos de segundo y tercer orden que podría tener la implementación de la estrategia (por ejemplo, efectos en la economía, relaciones con aliados, etc.). Vivir con riesgo es parte del contexto del estratega en el mundo moderno, y ser capaz de articular su carácter y alcance es uno de los pasos iniciales para reducir su impacto.

---

PÁGINA DEJADA EN BLANCO INTENCIONALMENTE

---

## CAPÍTULO 5

---

### DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA MILITAR NACIONAL

(5-1) La estrategia militar nacional constituye la expresión más elevada del pensamiento estratégico del nivel militar en tiempo de paz, y su desarrollo exige un ejercicio intelectual riguroso, interdisciplinario y fundamentado en la doctrina, la experiencia y la visión de Estado. La metodología ecléctica presentada en este capítulo permite integrar diversas herramientas conceptuales, doctrinales y analíticas en un proceso flexible, sistemático y adaptativo.

(5-2) Una estrategia no es solamente un documento, sino un marco de referencia dinámico que orienta decisiones, asigna prioridades, articula esfuerzos y evalúa resultados en función de los fines nacionales. Para que cumpla efectivamente esta función, debe ser construida con criterio estratégico, comunicada con claridad, validada institucionalmente y revisada de manera periódica a la luz de los cambios del ambiente estratégico.

(5-3) Este capítulo busca proporcionar al nivel estratégico militar una guía metodológica robusta que permita

generar estrategias pertinentes, coherentes y sostenibles, alineadas con el interés nacional, las capacidades reales de las Fuerzas Militares de Colombia, el principio de legalidad, y los valores superiores del Estado colombiano.

## 5.1. CONTEXTO LA ESTRATEGIA MILITAR NACIONAL

(5-4) La estrategia militar nacional constituye la expresión máxima del arte estratégico dentro del nivel militar y tiene como objetivo vincular de manera coherente y efectiva los fines políticos del Estado con el empleo de los medios militares disponibles. Concebir una metodología ecléctica para la formulación de estrategias militares generales que respondan a las complejidades del ambiente contemporáneo de seguridad y defensa.

(5-5) El nivel estratégico requiere de herramientas conceptuales, metodológicas y doctrinales que permitan estructurar de manera deliberada y adaptable una estrategia militar nacional coherente con los intereses del Estado, las amenazas vigentes y las capacidades reales del instrumento militar. La estrategia no puede ser una reacción táctica ni un documento mediático ni protocolario; debe constituirse en una guía efectiva para la conducción de la fuerza militar en tiempo de paz y en conflicto, bajo principios de legalidad, legitimidad, pertinencia y sostenibilidad.

(5-6) La formulación de la estrategia militar nacional es una responsabilidad inherente al nivel estratégico militar, representado específicamente en el Comandante General de las Fuerzas Militares y su Estado Mayor, orientada a traducir los fines nacionales en objetivos militares viables, adecuados y sostenibles. Su construcción requiere una metodología que combine el juicio profesional del comandante con herramientas doctrinales, conceptuales y analíticas que permitan navegar la complejidad del ambiente estratégico.

(5-7) La estrategia no es una receta ni una secuencia de pasos automáticos, sino un proceso reiterativo, flexible y adaptativo, que requiere pensamiento crítico, visión sistémica y liderazgo con propósito. Este capítulo busca servir como marco metodológico para equipos de planeamiento estratégicos y decisores institucionales en el diseño, formulación y evaluación de la estrategia militar nacional, en consonancia con los intereses y objetivos del Estado colombiano.

## 5.2. FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS Y PROPÓSITO ESTRATÉGICO

(5-8) La estrategia militar nacional traduce los fines políticos del Estado en objetivos militares concretos mediante la articulación de formas y medios, dentro de un marco de legalidad, legitimidad y pertinencia política. Su propósito no es sólo garantizar la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, sino también contribuir al logro de los intereses nacionales a través del empleo racional y deliberado de la fuerza. La metodología ecléctica que aquí se presenta reconoce que no existe un único modelo para construir estrategia, sino una multiplicidad de herramientas y enfoques que pueden y deben integrarse de manera coherente en función del problema estratégico a resolver.

(5-9) Este enfoque combina el pensamiento sistémico, el análisis crítico, el diseño operacional, el planeamiento basado en efectos, la identificación de centros de gravedad el análisis de estos centros de gravedad y la formulación de líneas de operaciones y líneas de esfuerzo integradas y adaptativas. Así mismo, incorpora nociones clásicas como la guerra de maniobra (desarrollada desde Moltke), las estrategias de desgaste, aniquilación y erosión, y las alternativas de apremio e incentivo. Estas formas constituyen herramientas esenciales para definir la manera en que se enfrentará un desafío estratégico específico, y deben entenderse no sólo como categorías teóricas, sino como opciones prácticas dentro del diseño estratégico.

### 5.2.1. DESARROLLO CONCEPTUAL DE LAS FORMAS ESTRATÉGICAS

(5-10) Estas cinco formas estratégicas no son excluyentes. Pueden emplearse de manera secuencial, simultánea o combinada, de acuerdo con la naturaleza del problema estratégico, el análisis del adversario, las capacidades propias y el tiempo disponible. La correcta selección y combinación de formas es una de las decisiones más críticas en el proceso de formulación de la estrategia militar nacional.

#### 5.2.1.1. Aniquilación

(5-11) La forma estratégica de aniquilación busca la destrucción completa y rápida del poder militar del adversario, de manera que se niegue su capacidad de continuar resistiendo. Esta forma se fundamenta en la obtención de la decisión militar por medios decisivos, mediante la concentración de fuerzas, el empleo de maniobras envolventes, la superioridad tecnológica y el golpe simultáneo y coordinado sobre los centros de gravedad del enemigo.

(5-12) Históricamente, esta forma ha sido asociada con el pensamiento prusiano (Clausewitz y Moltke) y operacionalizada en campañas como la Blitzkrieg alemana. Su aplicación contemporánea requiere condiciones altamente favorables de superioridad, legitimidad y oportunidad, dado que el empleo indiscriminado de la fuerza puede resultar políticamente inaceptable o estratégicamente contraproducente. En contextos de guerra híbrida, actores irregulares o conflictos prolongados, la aniquilación puede no ser viable ni necesaria.

#### 5.2.1.2. Desgaste

(5-13) El desgaste busca la reducción progresiva de las capacidades militares, logísticas, económicas o sociales del adversario mediante la aplicación sostenida de la fuerza. Esta forma estratégica no pretende una victoria

decisiva en el corto plazo, sino una degradación sistemática de la voluntad y los medios del enemigo hasta alcanzar un punto de quiebre operativo o político.

(5-14) El desgaste es útil cuando el tiempo juega a favor de quien lo aplica, cuando se dispone de recursos superiores o cuando las condiciones del conflicto no permiten un enfrentamiento directo. Su riesgo principal es la sobreexposición y la fatiga estratégica, por lo que debe acompañarse de una narrativa clara, objetivos intermedios bien definidos y un sistema robusto de evaluación y retroalimentación.

### 5.2.1.3. Erosión

(5-15) La forma de erosión pretende desarticular al adversario sin confrontación directa, afectando su legitimidad, cohesión interna, voluntad política o estructura de alianzas. La erosión actúa sobre el sistema enemigo desde dentro, generando contradicciones, desconfianza o desmovilización. Sus medios incluyen la guerra informacional, la acción política, la presión diplomática y las operaciones encubiertas.

(5-16) La erosión es especialmente efectiva contra adversarios que dependen de la percepción pública, la unidad ideológica o el apoyo internacional. En el contexto colombiano, esta forma puede ser clave en el enfrentamiento a amenazas híbridas, redes criminales transnacionales o actores armados con base social. No obstante, requiere una comprensión sistémica del adversario, coordinación interinstitucional y legitimidad interna e internacional sostenida.

### 5.2.1.4. Apremio

(5-17) El apremio busca inducir al adversario a adoptar ciertas decisiones sin destruirlo, mediante la demostración creíble de fuerza, la disuasión activa y la manipulación de sus cálculos estratégicos. El apremio es una forma coercitiva de estrategia que combina amenazas

#### FORMAS ESTRATÉGICAS

- Aniquilación
- Desgaste
- Erosión
- Apremio
- Incentivo

limitadas, maniobra política, presencia militar y presión selectiva sobre vulnerabilidades críticas.

(5-18) Su éxito depende de la credibilidad del compromiso estratégico, la proporcionalidad de los medios empleados, la claridad del mensaje enviado y la sensibilidad del adversario a los costos. El apremio puede ser empleado para evitar una guerra, forzar una negociación o modificar el comportamiento de un actor sin necesidad de llegar al conflicto abierto.

### 5.2.1.5. Incentivo

(5-19) El incentivo consiste en ofrecer al adversario beneficios, oportunidades o condiciones favorables que lo motiven a modificar su comportamiento estratégico en términos deseables. Esta forma apuesta a la racionalidad del oponente y busca crear un nuevo equilibrio que haga innecesario el uso de la fuerza.

(5-20) El incentivo puede materializarse en garantías de seguridad, alivios económicos, reconocimiento político o acceso a beneficios específicos. Aunque puede parecer contradictorio con el poder militar, el incentivo es una herramienta estratégica válida cuando se integra con claridad dentro de una lógica de contención, estabilización o transición postconflicto.

**Tabla 5-1.** Formas estratégicas y sus características principales

FORMA ESTRATÉGICA	OBJETIVO PRINCIPAL	MEDIOS PREFERIDOS	VENTAJA PRINCIPAL	RIESGO ASOCIADO
ANILACIÓN	Destrucción rápida y completa del adversario	Fuerzas decisivas, superioridad tecnológica	Resolución rápida del conflicto	Costos elevados, alto riesgo político
DESGASTE	Erosión progresiva de las capacidades enemigas	Operaciones sostenidas, ventaja logística	Menor exposición a grandes batallas	Duración prolongada, agotamiento propio

FORMA ESTRATÉGICA	OBJETIVO PRINCIPAL	MEDIOS PREFERIDOS	VENTAJA PRINCIPAL	RIESGO ASOCIADO
EROSIÓN	Desarticulación indirecta del sistema adversario	Acciones informativas, diplomáticas y psicológicas	Ataque a la voluntad y legitimidad	Efectos a largo plazo, difícil de medir
APREMIO	Presión controlada para inducir decisiones	Despliegue disuasivo, amenazas creíbles	Cambio de comportamiento sin confrontación directa	Necesidad de calibración precisa
INCENTIVO	Inducción a comportamientos favorables mediante beneficios	Ofertas políticas, económicas o de seguridad	Reducción del conflicto mediante cooperación	Riesgo de concesiones unilaterales

### 5.2.2. PENSAMIENTO CRÍTICO Y CREATIVO

(5-21) El pensamiento crítico permite al estratega cuestionar supuestos, identificar sesgos, evaluar argumentos con rigor y tomar decisiones informadas. En el contexto de la estrategia militar, el pensamiento crítico es indispensable para evitar soluciones mecánicas, detectar inconsistencias y adaptar la estrategia a la realidad dinámica del conflicto. Este tipo de pensamiento se orienta a la comprensión profunda de los problemas, al análisis lógico de alternativas y a la formulación de juicios prudentes bajo incertidumbre.

(5-22) El pensamiento creativo, por su parte, potencia la generación de soluciones innovadoras, la ruptura de esquemas preestablecidos y la exploración de escenarios no convencionales. Permite al estratega concebir combinaciones inesperadas de medios y formas, aprovechar oportunidades emergentes y anticiparse a las acciones del adversario. La combinación de pensamiento crítico y creativo fortalece la capacidad adaptativa de la estrategia, mejora la calidad del planeamiento y promueve decisiones más efectivas en ambientes complejos.

### 5.2.3. DISEÑO SISTÉMICO

(5-23) El diseño sistémico en la construcción de estrategias implica visualizar el conflicto y el ambiente

estratégico como un sistema complejo de actores interdependientes. Este enfoque busca identificar las conexiones, flujos de influencia, nodos clave y dinámicas emergentes que configuran el sistema. A través del diseño sistémico, se construye un marco conceptual que permite entender las causas profundas del conflicto, anticipar efectos secundarios y delinear intervenciones estratégicas que generen cambios estructurales.

(5-24) Esta herramienta exige una observación continua del sistema, la capacidad de adaptarse a sus transformaciones y la disposición para rediseñar la estrategia en función de la evolución del problema. El diseño sistémico no es una fase del planeamiento, sino un enfoque transversal que orienta el juicio profesional a lo largo de todo el proceso estratégico.

#### 5.2.4. PLANEAMIENTO BASADO EN EFECTOS

(5-25) El planeamiento basado en efectos se enfoca en definir los cambios deseados en el comportamiento del sistema adversario o del ambiente estratégico, y luego determinar las acciones necesarias para generar dichos efectos. A diferencia del planeamiento tradicional centrado en objetivos físicos, este enfoque privilegia el impacto estratégico sobre la mera destrucción de capacidades.

(5-26) Los efectos pueden ser físicos, cognitivos o conductuales, y deben estar alineados con los fines políticos y militares. Para cada efecto se identifican acciones, medios, indicadores y supuestos, generando una red lógica de relaciones causa-efecto. Este tipo de planeamiento mejora la coherencia entre acciones tácticas y objetivos estratégicos, promueve una visión holística del conflicto y fortalece la integración interagencial e interinstitucional.

(5-27) El uso del planeamiento basado en efectos requiere pensamiento sistémico, evaluación constante del impacto de las operaciones, y una comprensión refinada

del adversario y del entorno en que se actúa. Su aplicación exitosa permite operar con mayor precisión, eficacia y legitimidad en ambientes caracterizados por alta complejidad y volatilidad.

### 5.2.5. ENFOQUE METODOLÓGICO ECLÉCTICO

(5-28) Una metodología ecléctica se estructura a partir de una lógica deductiva-constructiva que permite analizar el problema estratégico, establecer fines claros, identificar centros de gravedad, seleccionar formas estratégicas, desarrollar líneas de operaciones y líneas de esfuerzo, asignar medios y evaluar riesgos, dentro de un ciclo reiterativo y adaptativo de formulación. Este enfoque se inspira en la estructura general del diseño operacional, adaptada a nivel estratégico, y emplea el juicio profesional como eje articulador de todos los componentes. Esta convergencia busca evitar el uso mecánico de modelos y fomentar la comprensión profunda de los factores que configuran el ambiente estratégico y condicionan el uso del poder militar.

(5-29) El proceso metodológico se compone de las siguientes fases, que serán desarrolladas en los apartados posteriores:

- Comprensión del ambiente estratégico
- Formulación del problema estratégico
- Determinación de fines estratégicos militares
- Identificación de centros de gravedad
- Selección de formas estratégicas (aniquilación, desgaste, erosión, apremio, incentivo)
- Diseño de líneas de operaciones y líneas de esfuerzo
- Asignación de medios estratégicos
- Evaluación de riesgos y validación estratégica

### 5.3. PASOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA MILITAR NACIONAL

(5-30) La formulación de una Estrategia militar nacional exige una estructura metodológica que articule el pensamiento estratégico, la lógica operacional y la comprensión política del uso de la fuerza. A continuación, se desarrolla en detalle cada una de las etapas clave del proceso, con sus respectivos subcomponentes, para brindar a los usuarios del manual una guía técnica y aplicada que facilite la generación de estrategias coherentes, sostenibles y eficaces en el nivel nacional.

(5-31) Estas etapas constituyen un ciclo metodológico integral, adaptativo y replicable, que puede ser reiterado y ajustado de acuerdo con los cambios en el ambiente estratégico o las decisiones del nivel político. Constituyen el corazón del proceso de formulación de la estrategia militar nacional y deben ser institucionalizadas como práctica común del nivel estratégico conjunto.

(5-32) La formulación de una estrategia militar nacional requiere seguir una secuencia lógica de análisis, diseño y validación que permita establecer una relación coherente entre los fines del Estado y el empleo estratégico de la fuerza militar. A continuación, se desarrollan las principales etapas del proceso metodológico:

#### 5.3.1. COMPRESIÓN DEL AMBIENTE ESTRATÉGICO

(5-33) Esta etapa constituye la base sobre la cual se sustenta todo el proceso de formulación estratégica. No se trata únicamente de recolectar información, sino de construir un modelo de comprensión profunda del sistema estratégico, sus actores, interacciones, restricciones estructurales, dinámicas y proyecciones a futuro. La comprensión del ambiente constituye la base de todo proceso de diseño estratégico.

(5-34) Se debe desarrollar un análisis profundo, multi-dimensional y prospectivo del ambiente estratégico,

#### PASOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA EMN

- Comprensión del ambiente estratégico
- Formulación del problema estratégico
- Determinación de fines estratégicos y objetivos militares
- Selección de formas estratégicas
- Efectos deseados y asignación de medios
- Evaluación de riesgos y validación estratégica

incluyendo sus dimensiones políticas, militares, económicas, sociales, informacionales y jurídicas. Herramientas como DIMEFIL, PMESII y el análisis de tendencias globales y regionales permiten identificar las dinámicas de cambio, las amenazas emergentes, los actores relevantes y las capacidades propias y adversas. Este diagnóstico debe incorporar fuentes abiertas y clasificadas, y debe ser construido por un equipo multidisciplinario que combine experiencia militar, inteligencia estratégica, análisis político y evaluación prospectiva. Los hallazgos deben ser sintetizados en una apreciación estratégica del ambiente que sirva como insumo para la formulación del problema.

**DIMEFIL**

Diplomática, informacional, militar, económica, financiera, institucional y legal

**PMESII**

Política, militar, económica, social, de información y de infraestructura

**5.3.1.1. Identificación de actores, factores estructurales y tendencias**

(5-35) La identificación de actores implica determinar todos los agentes relevantes que influyen directa o indirectamente en la situación estratégica nacional. Esto incluye:

- Actores estatales (países vecinos, potencias regionales o globales).
- Actores no estatales (grupos armados organizados, redes criminales transnacionales, organizaciones terroristas, ONG internacionales con incidencia regional).
- Actores internos relevantes (organizaciones sociales, partidos políticos, líderes de opinión, sectores empresariales o sindicales).

(5-36) Debe analizarse también el entorno estructural en el que estos actores operan. Se deben examinar:

- Las condiciones geográficas y geopolíticas.
- Las restricciones históricas, económicas y culturales.
- Las alianzas internacionales formales e informales.

**COMPRESIÓN DEL AMBIENTE ESTRATÉGICO**

- Identificación de actores, factores estructurales y tendencias
- Aplicación de modelos PMESII, DIMEFIL y análisis sistémico

(5-37) Finalmente, el análisis debe integrar tendencias globales, regionales y locales con potencial de alterar el equilibrio estratégico, tales como:

- Cambios en el balance de poder global.
- Avances tecnológicos disruptivos.
- Dinámicas demográficas y migratorias.
- Reconfiguraciones en las amenazas a la seguridad.

**PMESII**

Política, militar, económica, social, de información y de infraestructura

**DIMEFIL**

Diplomática, informacional, militar, económica, financiera, institucional y legal

**5.3.1.2. Aplicación de modelos PMESII, DIMEFIL y análisis sistémico**

(5-38) Cada uno de los siguientes modelos debe emplearse de manera complementaria, enriqueciendo la “Apreciación Estratégica del Ambiente” y sirviendo como insumo para las siguientes etapas. Para organizar y profundizar el análisis del ambiente estratégico, se recomienda aplicar los siguientes marcos analíticos:

- **PMESII:** Este modelo permite analizar sistemáticamente las variables del sistema operacional adversario y del propio teatro estratégico. Las dimensiones política, militar, económica, social, de información y de infraestructura ofrecen un marco de referencia para comprender vulnerabilidades y fortalezas del sistema general.
- **DIMEFIL:** Es una herramienta para entender el poder nacional y sus instrumentos. Incluye las dimensiones diplomática, informacional, militar, económica, financiera, institucional y legal. Permite evaluar el balance relativo de poder entre el Estado y sus competidores o adversarios estratégicos.
- **Análisis sistémico:** Permite representar gráficamente el sistema estratégico como una red de nodos interconectados (actores, capacidades, recursos), líneas de interacción (alianzas, conflictos, flujos),

puntos de convergencia, bifurcaciones y retroalimentaciones. El objetivo es identificar puntos de apalancamiento estratégico o vulnerabilidades clave.

### 5.3.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA ESTRATÉGICO

(5-39) Esta etapa convierte la complejidad del ambiente en un reto concreto para el instrumento militar, traducido en un problema operacional y estratégico. El problema estratégico se construye a partir de las tensiones entre el estado actual y el estado deseado, en el contexto de los intereses nacionales. Esta formulación no es meramente descriptiva, sino que requiere abstraer, sintetizar y representar la naturaleza del desafío al que se enfrenta el Estado. Un buen problema estratégico está formulado como una tensión operacionalizable: contiene una amenaza o condición adversa, un objetivo nacional afectado, y una brecha o conflicto que debe resolverse. Para su formulación se pueden emplear modelos de diseño operacional, representaciones gráficas (árbol de problemas, mapas conceptuales), y ejercicios colectivos de co-creación con el estado mayor. El problema no debe resolverse en esta etapa, sino delimitarse con precisión para orientar el resto del proceso.

#### 5.3.2.1. Delimitación del estado actual y el estado deseado

(5-40) El estado actual debe reflejar una descripción detallada y verificable del ambiente, caracterizando sus elementos disruptivos, los actores que generan inestabilidad, los riesgos para la soberanía o integridad del Estado, y el estado de las capacidades institucionales.

(5-41) El estado deseado, por su parte, se construye como una condición futura alcanzable, en la cual el instrumento militar haya contribuido a restaurar la seguridad, proteger los intereses nacionales y fortalecer la legitimidad del Estado. Debe redactarse con indicadores medibles y definidos temporalmente.

#### FORMULACIÓN DEL PROBLEMA ESTRATÉGICO

- Delimitación del estado actual y el estado deseado
- Identificación de los centros de gravedad estratégicos
- Evaluación de brechas estratégicas e implicaciones políticas y militares

(5-42) La brecha estratégica entre ambos estados justifica la intervención militar y constituye el núcleo del problema estratégico.

### 5.3.2.2. Identificación de los centros de gravedad estratégicos (COG)

(5-43) El centro de gravedad (COG) es la fuente primaria de poder, voluntad o capacidad cuya neutralización o fortalecimiento determina el resultado estratégico. Su identificación es crítica. Debe estar directamente relacionada con el problema estratégico planteado. El centro de gravedad (COG) es aquello que, de ser neutralizado, derrotado o protegido, garantiza el éxito estratégico. La identificación se inicia con un análisis de factores críticos: fortalezas y debilidades que sustentan la capacidad estratégica del sistema adversario o propio. Posteriormente, se evalúan las capacidades críticas (CC), los requerimientos críticos (RC) que las sostienen, y las vulnerabilidades críticas (VC) que pueden ser explotadas. La correcta identificación de los centros de gravedad es fundamental, pues orienta los esfuerzos de toda la estrategia. Para analizarlo se aplica el método de análisis CC-RC-VC:

- **Capacidades críticas (CC):** funciones esenciales que permiten alcanzar el objetivo adversario o proteger el propio.
- **Requerimientos críticos (RC):** condiciones, recursos o sistemas que sostienen esas capacidades.
- **Vulnerabilidades críticas (VC):** elementos débiles o expuestos dentro de los requerimientos, susceptibles de ser explotados.

(5-44) El análisis de los centros de gravedad debe realizarse para:

- La fuerza adversaria.
- La propia fuerza militar.

- Actores terceros cuyo poder o influencia pueda inclinar el balance estratégico.

(5-45) Una representación gráfica de este análisis, en forma de redes funcionales y diagramas de influencia, permite visualizar su lógica operativa.

### 5.3.2.3. Evaluación de brechas estratégicas e implicaciones políticas y militares

(5-46) Una vez definido el estado actual del ambiente estratégico y el estado deseado por la conducción política y militar, es necesario evaluar rigurosamente la magnitud y naturaleza de la brecha estratégica existente entre ambos. Esta brecha representa el desafío principal que debe abordar la estrategia militar nacional, y su comprensión es esencial para determinar si el instrumento militar —en articulación con otros elementos del poder nacional— posee la capacidad y legitimidad necesarias para transformarla. La evaluación de la brecha no debe limitarse a una diferencia cuantitativa, sino que debe incluir una apreciación cualitativa de las variables políticas, doctrinales, legales, internacionales y operacionales que condicionan la acción militar. Esta evaluación permite no solo valorar la viabilidad de una solución estratégica, sino también anticipar los impactos colaterales que una intervención podría generar. En este contexto, se deben considerar los siguientes aspectos:

- Restricciones políticas nacionales e internacionales.
- Limitaciones doctrinales, logísticas o legales.
- Riesgos de escalamiento o internacionalización del conflicto.
- Capacidad real del instrumento militar para cerrar la brecha, en articulación con otros poderes del Estado.

(5-47) El resultado de esta subetapa es la validación del problema estratégico como asumible y transformable por el poder militar.

### 5.3.3. DETERMINACIÓN DE FINES ESTRATÉGICOS Y OBJETIVOS MILITARES

(5-48) Esta etapa establece los resultados deseados del empleo estratégico del instrumento militar. La correcta formulación de los fines es esencial, ya que permite alinear los recursos, definir las formas y coordinar el esfuerzo interinstitucional. Los fines deben surgir directamente del problema estratégico formulado y deben ser realistas, alcanzables, medibles y coherentes con los intereses del Estado.

(5-49) A partir del problema, se derivan los fines estratégicos militares que expresan los resultados concretos que debe alcanzar el instrumento militar. Estos fines deben estar directamente alineados con los intereses nacionales, ser verificables, y estar redactados en términos positivos (lo que se busca lograr) y negativos (lo que se busca evitar). Es fundamental distinguir entre fines limitados (como la contención, la estabilización o la disuasión) y fines ilimitados (como la derrota total del adversario o la transformación del sistema político). Cada fin debe estar claramente vinculado con los medios y formas que se desplegarán, y su enunciación debe facilitar el desarrollo posterior de efectos estratégicos e indicadores de éxito. La construcción de fines requiere análisis legal, político y militar, y debe ser validada a nivel conjunto e interagencial.

#### 5.3.3.1. Diferenciación entre fines nacionales, estratégicos y operacionales

(5-50) La definición precisa y jerárquica de los fines dentro del proceso de planeamiento estratégico es fundamental para garantizar una articulación coherente entre los distintos niveles de conducción de la guerra. Esta diferenciación permite identificar claramente qué se busca lograr desde la perspectiva del Estado, cómo contribuye el instrumento militar a ese propósito, y cómo deben actuar las fuerzas subordinadas para alcanzar los objetivos definidos. La adecuada

#### DETERMINACIÓN DE FINES ESTRATÉGICOS Y OBJETIVOS MILITARES

- Diferenciación entre fines nacionales, estratégicos y operacionales
- Objetivos positivos vs. negativos; limitados vs. ilimitados

comprensión de esta jerarquía asegura que las decisiones estratégicas se traduzcan en efectos concretos en el ambiente operacional y táctico, y permite alinear los recursos, las capacidades y las acciones con los objetivos superiores del Estado. En ese sentido, se deben considerar las siguientes categorías de fines:

- **Fines nacionales:** se derivan de la política exterior, la política de seguridad y defensa nacional y los intereses permanentes del Estado. Representan el nivel político del planeamiento.
- **Fines estratégicos:** son aquellos que el instrumento militar debe lograr para contribuir al cumplimiento de los fines nacionales. Estos se sitúan en el nivel estratégico militar y se traducen en condiciones en el ambiente que deben establecerse, mantenerse o restaurarse mediante la acción militar.
- **Fines operacionales:** se definen en el nivel operacional y orientan la acción de los comandantes subordinados, sirviendo como puente entre la estrategia y la táctica.

(5-51) Esta jerarquía debe estar reflejada en el diseño estratégico, asegurando coherencia vertical, sincronización entre niveles y claridad en la asignación de responsabilidades para el logro de los objetivos nacionales.

#### 5.3.3.2. Objetivos positivos vs. negativos; limitados vs. ilimitados

(5-52) Al momento de traducir los fines estratégicos en objetivos concretos, es esencial distinguir entre el carácter, el alcance y la naturaleza de dichos objetivos. Esta categorización permite orientar el diseño de operaciones y esfuerzos estratégicos de forma más precisa, así como anticipar el nivel de compromiso requerido, las implicaciones políticas asociadas y los criterios de éxito esperados. Distinguir entre objetivos positivos y negativos, y entre objetivos limitados e ilimitados, no

solo orienta el tipo de acción militar a emprender, sino que también facilita la articulación con otras formas de poder del Estado, ajustando la estrategia a los límites del mandato político y a la viabilidad operativa. A continuación, se describen estas categorías clave:

- **Objetivos positivos:** establecen una condición deseada a alcanzar, como recuperar el control territorial, establecer una zona de seguridad o garantizar la libertad de navegación. Reflejan una actitud proactiva.
- **Objetivos negativos:** definen condiciones que se deben evitar o impedir, como evitar la expansión de un conflicto, impedir el acceso del adversario a un recurso clave, o evitar el colapso de un aliado estratégico.
- **Objetivos limitados:** tienen un alcance geográfico, funcional o temporal restringido. Son más sostenibles políticamente y logísticamente, pero podrían no ser decisivos.
- **Objetivos ilimitados:** implican la derrota total del adversario, la ocupación de territorio, o la transformación profunda del sistema político enemigo. Son más ambiciosos, pero requieren una movilización total y prolongada.

(5-53) La clasificación ayuda a modular la intensidad del esfuerzo, a prever su duración y a calcular el riesgo político y militar.

#### 5.3.4. SELECCIÓN DE FORMAS ESTRATÉGICAS

(5-54) Las formas estratégicas son modelos generales de empleo de la fuerza orientados a alcanzar los fines establecidos. La correcta selección de las formas permite diseñar una estrategia eficiente y coherente con el ambiente y con la voluntad política. La estrategia se concreta en la selección de formas: aniquilación, desgaste, erosión, apremio o incentivo. Esta elección debe

basarse en un análisis profundo del adversario, del ambiente político-legal, de las capacidades disponibles, del tiempo y de los efectos deseados. Las formas pueden combinarse de manera secuencial o simultánea, y deben ser explicitadas en el documento estratégico. Por ejemplo, puede buscarse la erosión de la legitimidad del adversario mediante presión informacional y, en paralelo, desgastarlo militarmente en áreas clave. La selección de formas estratégicas también debe incorporar un análisis de costos, sostenibilidad y riesgo político. Cada forma elegida implica un conjunto de efectos, riesgos y limitaciones operacionales.

#### 5.3.4.1. Aplicación combinada o secuencial de aniquilación, desgaste, erosión, apremio e incentivo

(5-55) En el diseño de la estrategia militar nacional, la elección de las formas estratégicas constituye una de las decisiones más trascendentales. Esta selección debe hacerse en función del tipo de objetivo político definido —ya sea limitado o ilimitado—, así como del contexto operacional, el carácter del conflicto y las condiciones prevalentes en el ambiente estratégico. Mientras que formas como la aniquilación o la erosión se relacionan directamente con el nivel de intención política, otras como el apremio y el incentivo reflejan, además, el estilo de conducción del comandante estratégico, su nivel de audacia, su apreciación de la legitimidad y su orientación hacia la presión o la persuasión.

(5-56) Cada forma estratégica implica un marco distinto de empleo del poder militar, con sus respectivos riesgos, costos, tiempos de ejecución y requisitos de coordinación interinstitucional e interagencial. A continuación, se describen las principales formas disponibles:

- **Aniquilación:** busca la destrucción rápida y completa del poder militar del adversario, generalmente mediante el empleo masivo de fuerza en un lapso corto. Se asocia con objetivos ilimitados y con el colapso de la capacidad de resistencia del enemigo.

#### SELECCIÓN DE FORMAS ESTRATÉGICAS

- Aplicación combinada o secuencial de aniquilación, desgaste, erosión, apremio e incentivo
- Evaluación de ventajas, riesgos y condiciones habilitantes
- Diseño de líneas de operaciones (LOO) y líneas de esfuerzo (LOE)

- **Desgaste:** apunta a erosionar gradualmente las capacidades del adversario mediante una presión sostenida en el tiempo. Requiere superioridad logística y voluntad política prolongada.
- **Erosión:** se enfoca en socavar indirectamente la cohesión, legitimidad o voluntad del adversario, empleando maniobras informacionales, diplomáticas o económicas. Suele emplearse en combinación con otras formas.
- **Apremio:** se fundamenta en la imposición de costos crecientes para inducir decisiones favorables sin destruir al adversario. Es eficaz cuando se requiere una presión controlada.
- **Incentivo:** promueve un cambio de comportamiento ofreciendo beneficios, garantías o concesiones. Su efectividad depende de la credibilidad del oferente y de las condiciones políticas del receptor.

(5-57) La estrategia puede combinar varias formas de manera secuencial o simultánea, siempre que exista una coherencia con los fines establecidos y una capacidad real de ejecución.

#### 5.3.4.2. Evaluación de ventajas, riesgos y condiciones habilitantes

(5-58) Una vez identificadas las formas estratégicas apropiadas para alcanzar los fines propuestos, el equipo de planeamiento estratégico debe realizar una evaluación integral que permita valorar con objetividad su conveniencia, viabilidad y potencial impacto. Esta evaluación constituye un paso esencial para transitar del diseño conceptual de la estrategia hacia una formulación concreta y ejecutable. La comparación rigurosa entre alternativas estratégicas debe considerar no solo las aspiraciones militares, sino también las implicaciones políticas, jurídicas, sociales y económicas asociadas al uso del poder militar.

(5-59) Esta evaluación no puede reducirse a un juicio intuitivo o de conveniencia táctica. Requiere un análisis sistemático de tres dimensiones clave: las ventajas comparativas que ofrece cada forma estratégica, los riesgos inherentes que comporta, y las condiciones habilitantes necesarias para su implementación exitosa. Estas dimensiones deben ponderarse a la luz de los intereses nacionales, el contexto internacional, la legitimidad del empleo de la fuerza, y la sostenibilidad de la campaña en el tiempo.

(5-60) Asimismo, el análisis debe estar orientado a fortalecer la capacidad de toma de decisiones del nivel estratégico, brindándole insumos claros, estructurados y comparables sobre las opciones disponibles. Esta lógica de análisis también facilita la comunicación con el nivel político y la articulación interagencial, al presentar los efectos esperados, los recursos requeridos y los riesgos asumidos con cada alternativa.

(5-61) A continuación, se identifican las variables esenciales que deben considerarse para cada forma estratégica propuesta:

- **Ventajas comparativas:** rapidez en la obtención de resultados, legitimidad percibida por la comunidad internacional y la opinión pública, aceptabilidad política, posibilidad de escalamiento controlado o reversibilidad de acciones en caso de cambios en el ambiente estratégico.
- **Riesgos inherentes:** posibilidad de fracaso operacional, generación de efectos colaterales indeseados, afectación a la población civil, deslegitimación nacional o internacional, y erosión del apoyo político interno.
- **Condiciones habilitantes:** disponibilidad de recursos humanos y materiales, superioridad en uno o más dominios (terrestre, marítimo, aéreo, cibernético, espacial), control del tiempo y del espacio de

la operación, cohesión interna de la fuerza conjunta y respaldo político sostenido.

(5-62) Para facilitar este análisis comparativo, se recomienda la construcción de una matriz de evaluación estratégica, en la cual se crucen las formas consideradas con las variables mencionadas. Esta herramienta debe estar orientada a facilitar la toma de decisiones estratégicas informadas, identificando fortalezas, debilidades y requisitos de preparación que condicionan el éxito de cada alternativa.

(5-63) A continuación, se presenta una propuesta de matriz de evaluación estratégica que se puede incluir como herramienta metodológica dentro del capítulo 5.3.5. Su propósito es ayudar a los planificadores estratégicos a valorar comparativamente las formas estratégicas seleccionadas (Aniquilación, Desgaste, Erosión, Apremio, Incentivo), con base en tres dimensiones clave: ventajas comparativas, riesgos inherentes y condiciones habilitantes.

**Tabla 5.2.** Matriz de evaluación estratégica

FORMA ESTRATÉGICA	VENTAJAS COMPARATIVAS	RIESGOS INHERENTES	CONDICIONES HABILITANTES
ANILACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta rapidez para obtener decisión militar.</li> <li>Impacto disuasivo significativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escalada incontrolada del conflicto.</li> <li>Altos costos políticos y humanitarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Superioridad absoluta en medios.</li> <li>Voluntad política firme.</li> <li>Legitimidad nacional e internacional sólida.</li> </ul>
DESGASTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menor exigencia de superioridad inicial.</li> <li>Posibilidad de administrar el ritmo de la operación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prolongación del conflicto.</li> <li>Fatiga operacional y desgaste político interno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Logística sostenida.</li> <li>Apoyo continuo del poder nacional.</li> <li>Alta resiliencia táctica y estratégica.</li> </ul>
EROSIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reduce la voluntad del adversario sin confrontación directa.</li> <li>Posicionamiento favorable internacionalmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impacto indirecto y lento.</li> <li>Difícil medición de efectos.</li> <li>Vulnerabilidad a contra-narrativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Superioridad informacional.</li> <li>Coherencia estratégica interagencial.</li> <li>Tiempo suficiente para operar.</li> </ul>

FORMA ESTRATÉGICA	VENTAJAS COMPARATIVAS	RIESGOS INHERENTES	CONDICIONES HABILITANTES
APREMIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flexibilidad política.</li> <li>Acciones reversibles.</li> <li>Presión sostenida con bajo costo inicial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riesgo de mala interpretación del adversario.</li> <li>Depende de la percepción externa de credibilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Control del tiempo y del espacio.</li> <li>Diseño de escenarios múltiples.</li> <li>Credibilidad estratégica sólida.</li> </ul>
INCENTIVO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción de la confrontación.</li> <li>Fomento de la cooperación.</li> <li>Bajo costo en medios militares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puede ser percibido como debilidad.</li> <li>Requiere incentivos convincentes y negociadores con credibilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación diplomática.</li> <li>Capacidad de negociación.</li> <li>Apoyo político a soluciones no coercitivas.</li> </ul>

Uso de la matriz:

**Aplicación:** Esta matriz debe ser utilizada durante la fase de diseño estratégico, una vez se hayan determinado los fines estratégicos y seleccionadas las formas estratégicas posibles.

**Comparación:** Se recomienda utilizar escalas de valoración cualitativa o cuantitativa (por ejemplo: Alta, Media, Baja o 1 a 5) para facilitar el análisis comparativo entre formas.

**Toma de decisiones:** Permite priorizar la forma estratégica más adecuada para el objetivo político, evaluando no solo su eficacia militar, sino su impacto político, social y diplomático

### 5.3.4.3. Diseño de líneas de operaciones (LOO) y líneas de esfuerzo (LOE)

(5-64) El diseño de líneas de operaciones (LOO) y líneas de esfuerzo (LOE) constituye el eje estructural de la estrategia militar nacional. A través de estas líneas se organizan, articulan y proyectan las acciones necesarias para alcanzar los efectos estratégicos planeados, los cuales a su vez derivan de los fines y objetivos establecidos en etapas anteriores del proceso de formulación. Las LOO y LOE deben surgir como resultado lógico del análisis de los centros de gravedad, las formas seleccionadas y los efectos deseados, facilitando la sincronización de acciones en todos los dominios de la guerra y en los ámbitos no militares del poder nacional.

**LOO**  
Líneas de operaciones

**LOE**  
Líneas de esfuerzo

(5-65) Las líneas de operaciones vinculan objetivos intermedios y efectos en una secuencia lógica que permite alcanzar los fines estratégicos. Su diseño debe considerar los dominios terrestre, aéreo, marítimo, cibernético y espacial, así como el plano interagencial. Las líneas de esfuerzo, por su parte, articulan acciones no

militares (políticas, informacionales, judiciales, de cooperación) que complementan las operaciones militares. Para diseñarlas, se recomienda construir esquemas de sincronización, matrices de efectos y cronogramas de ejecución. Cada línea debe tener efectos definidos, indicadores asociados y recursos asignados. La convergencia de líneas, su simultaneidad o su escalonamiento son decisiones que deben tomarse de manera explícita y justificada.

**LOO**

Líneas de operaciones

(5-66) Las LOO son trayectorias conceptuales que conectan objetivos intermedios con los COG, mediante una secuencia lógica de acciones en un dominio específico (combinando terrestre, marítimo, aéreo, ciberespacial, espacial). Cada LOO debe estar orientada a neutralizar, derrotar o proteger un COG identificado, y por tanto incluir:

**COG**

Centro de gravedad

- Objetivos intermedios derivados de los efectos estratégicos y operacionales.
- Tareas clave definidas en la estrategia nacional de defensa o en la directiva estratégica militar.
- Puntos decisivos que representen condiciones críticas a lograr antes de avanzar hacia un siguiente objetivo.
- Puntos de decisión en los cuales el comandante deberá optar entre cursos de acción alternos o continuar la operación bajo condiciones previstas.
- Acciones estratégicas que generen los efectos deseados.
- Criterios de éxito y condiciones que indiquen el momento oportuno para transitar a la siguiente fase.

(5-67) Estas líneas deben diseñarse teniendo en cuenta la capacidad de maniobra, la sincronización conjunta y la posibilidad de escalamiento, con un enfoque de proyección en el tiempo y en profundidad territorial o funcional, según el dominio.

**LOE**

## Líneas de esfuerzo

(5-68) Las LOE, por su parte, integran y alinean los esfuerzos no militares que contribuyen al logro de los fines estratégicos, asociados por sus propósitos. Su diseño por lo general implica una coordinación estrecha con otros órganos del Estado y organismos multilaterales, asegurando que las acciones militares y no militares se potencien entre sí. Cada LOE debe:

- Derivarse de un efecto estratégico no necesariamente letal planeado, normalmente identificado durante la evaluación interagencial o mediante el mapa de efectos.
- Vincularse con tareas estratégicas del Estado en materia de gobernanza, legitimidad, desarrollo o cooperación internacional.
- Ser responsabilidad de una entidad claramente identificada, con autoridad y medios para su ejecución.
- Incluir objetivos concretos, puntos decisivos no militares (como acuerdos, reformas o logros institucionales), y puntos de decisión para ajustar la estrategia no coercitiva.
- Contar con recursos asignados, cronogramas y mecanismos de seguimiento que permitan medir progresos, corregir desviaciones y asegurar coherencia con las LOO.

**LOO**

## Líneas de operaciones

(5-69) Ambas —LOO y LOE— deben desarrollarse en esquemas paralelos y sincronizados, mediante el uso de cronogramas funcionales, diagramas de convergencia y matrices de efectos. La convergencia de LOO y LOE en espacio y tiempo garantiza que la estrategia actúe de manera coherente, maximizando su impacto y minimizando la fricción entre instrumentos del poder nacional. El equipo de planeamiento debe integrar estas líneas en un documento de arquitectura estratégica, donde se visualice su interacción y dependencia mutua.

(5-70) Para su diseño, se recomienda partir del mapa de efectos estratégicos, que sintetiza la relación entre acciones, efectos intermedios y objetivos finales, permitiendo derivar de manera estructurada tanto las LOO como las LOE. Este diseño debe mantenerse flexible y revisarse con regularidad, adaptándose a cambios en el ambiente estratégico y en las decisiones del nivel político.

### 5.3.5. EFECTOS DESEADOS Y ASIGNACIÓN DE MEDIOS

(5-71) Una vez definidos los fines estratégicos y seleccionadas las formas mediante las cuales se buscará alcanzarlos, es necesario traducir estas decisiones en una arquitectura operativa concreta que guíe el desarrollo y ejecución de la estrategia militar nacional. Esta arquitectura se construye a partir de la identificación de efectos deseados en el ambiente estratégico, su descomposición lógica en efectos intermedios y tácticos, y la asignación de medios que permitan alcanzarlos de manera coordinada, eficiente y sostenible.

(5-72) El diseño de efectos permite vincular directamente la acción militar con los objetivos estratégicos del Estado, asegurando coherencia, trazabilidad y capacidad de evaluación. Para lograrlo, se requiere aplicar una metodología que integre herramientas como el planeamiento basado en efectos, el mapeo de relaciones entre acciones y resultados, y la estimación realista de capacidades. Esta sección describe de manera detallada los elementos clave para estructurar dicha arquitectura: la formulación de efectos estratégicos, la construcción de relaciones causales, y la asignación adecuada de recursos.

#### EFECTOS DESEADOS Y ASIGNACIÓN DE MEDIOS

- Planeamiento basado en efectos
- Relación entre acciones, efectos intermedios y objetivos finales
- Asignación de medios y recursos estratégicos

#### 5.3.5.1. Planeamiento basado en efectos

(5-73) Esta subetapa tiene como objetivo central transformar los fines estratégicos definidos en una arquitectura de efectos que permita orientar la acción estratégica hacia resultados medibles y coherentes con

los intereses del Estado. El enfoque del planeamiento basado en efectos permite diseñar operaciones no en función de actividades por ejecutar, sino a partir de los impactos deseados en el ambiente estratégico.

(5-74) El planeamiento basado en efectos se fundamenta en la lógica de que cada acción debe producir un efecto concreto y observable que, al combinarse con otros efectos, contribuya al logro de un objetivo superior. Esta lógica se deriva del análisis del Centro de Gravedad (COG) estratégico del adversario, así como de sus capacidades críticas (CC), requerimientos críticos (RC) y vulnerabilidades críticas (VC). A partir de esta evaluación, se definen los efectos estratégicos deseados, que deben:

- Derivarse directamente de los fines estratégicos establecidos.
- Descomponerse jerárquicamente en efectos operacionales e intermedios.
- Tener una relación de causalidad clara con las acciones previstas.
- Incorporar indicadores de medición y medios de verificación.

(5-75) Para facilitar su diseño, se recomienda el uso de mapas de efectos estratégicos y árboles de efectos, que representen de forma visual la secuencia lógica de impactos necesarios para alcanzar los objetivos. El planeamiento basado en efectos exige, además, una evaluación y adaptación continua, para verificar que los efectos se estén logrando como se previó, y ajustar el curso de acción en caso de desviaciones.

#### 5.3.5.2. Relación entre acciones, efectos intermedios y objetivos finales

(5-76) Una arquitectura estratégica basada en efectos requiere establecer una cadena lógica de relaciones

que conecte directamente cada acción con los resultados esperados. Esta relación debe construirse de la siguiente manera:

- Cada acción genera un efecto táctico inmediato y verificable.
- Varios efectos tácticos se combinan para producir un efecto operacional, que transforma un aspecto relevante del ambiente.
- Múltiples efectos operacionales permiten alcanzar un objetivo estratégico, vinculado directamente con los fines nacionales.

(5-77) Esta cadena de relaciones debe representarse mediante herramientas visuales como mapas de efectos, árboles de objetivos o diagramas de flujo estratégico, los cuales permiten identificar dependencias críticas, fases de transición, y puntos de decisión clave. Este enfoque permite garantizar que cada acción esté justificada por su contribución a los objetivos superiores, evitando esfuerzos dispersos o redundantes.

### 5.3.5.3. Asignación de medios y recursos estratégicos

(5-78) La asignación de medios es la traducción de la arquitectura de efectos en términos de capacidades concretas del instrumento militar y de los componentes del poder nacional. Esta asignación debe hacerse sobre la base de criterios operacionales y estratégicos que aseguren su efectividad, oportunidad y sostenibilidad:

(5-79) Una vez diseñadas las líneas, se procede a la asignación de medios. Esto requiere conocer con precisión las capacidades disponibles, sus niveles de alistamiento, sostenibilidad y adaptabilidad. La asignación debe hacerse con base en principios de economía de medios, prioridad estratégica y capacidad de generación de efectos. También deben contemplarse mecanismos de escalamiento, rotación y reserva estratégica. El uso de simuladores, sistemas de modelamiento y análisis

costo-beneficio es recomendable para validar la asignación. El planeamiento conjunto debe integrar medios de las distintas Fuerzas, recursos civiles e internacionales, y capacidades no convencionales.

- **Economía de medios:** uso racional y eficiente de recursos limitados, priorizando aquellos que producen mayor efecto estratégico.
- **Sostenibilidad logística:** capacidad de mantener el esfuerzo a lo largo del tiempo, incluyendo líneas de abastecimiento, mantenimiento, y rotación de fuerzas.
- **Maniobra estratégica:** disposición flexible de medios que permita adaptarse al cambio, explotar oportunidades emergentes o reaccionar ante amenazas inesperadas.
- **Integración conjunta:** empleo coordinado de capacidades de las Fuerzas Militares en todos los dominios (terrestre, aéreo, naval, espacial, ciberespacial) y de los recursos del Estado en un enfoque interagencial.

(5-80) La asignación debe estar vinculada directamente a los efectos que se pretende generar. Cada medio asignado debe estar trazado hacia un efecto intermedio o estratégico, y su disponibilidad debe ser realista. También se deben contemplar reservas estratégicas, opciones de escalamiento y adaptabilidad a cambios en el ambiente o en el comportamiento del adversario.

(5-81) Para facilitar este proceso, se recomienda el uso de una matriz de asignación de medios, en la cual se relacionen cada efecto con los medios requeridos para su generación, así como los responsables de su ejecución y los riesgos asociados.

### 5.3.6. EVALUACIÓN DE RIESGOS Y VALIDACIÓN ESTRATÉGICA

(5-82) Toda estrategia militar nacional, una vez diseñada, requiere un proceso riguroso de evaluación y validación antes de su promulgación e implementación. Esta etapa tiene como propósito comprobar que la estrategia es viable en su ejecución, coherente en su formulación y sostenible en el tiempo, así como políticamente aceptable. La validación estratégica permite detectar errores de diseño, anticipar consecuencias no deseadas y reforzar la articulación con los niveles político, operacional e interagencial.

(5-83) Toda estrategia debe ser validada antes de su promulgación. Esto implica analizar sus riesgos (políticos, operacionales, sociales, jurídicos), su coherencia interna y su viabilidad real. Se deben aplicar criterios como factibilidad (puede hacerse con los medios disponibles), aceptabilidad (es políticamente viable), adecuación (logra los fines) y sostenibilidad (puede mantenerse en el tiempo). Las sesiones de juegos de guerra, ejercicios de mesa y simulaciones deben ser empleadas como herramientas de validación. Los resultados de esta etapa pueden llevar a ajustes en la formulación o incluso a la reconfiguración del problema estratégico.

(5-84) Para ello, el equipo de planeamiento debe analizar de manera sistemática los principales riesgos asociados al curso de acción estratégico elegido, identificar puntos de vulnerabilidad o incertidumbre, y establecer mecanismos de monitoreo, respuesta y adaptación. En este sentido, la evaluación de riesgos se convierte no solo en un mecanismo de control, sino también en una herramienta proactiva para la toma de decisiones informada.

#### EVALUACIÓN DE RIESGOS Y VALIDACIÓN ESTRATÉGICA

- Factibilidad, aceptabilidad, adecuación y sostenibilidad
- Identificación de cursos de acción alternos y puntos de decisión

(5-85) Una de las herramientas más efectivas para esta evaluación es la matriz de criterios de evaluación de cursos de acción, que permite valorar integralmente cada curso de acción propuesto desde cuatro dimensiones clave: factibilidad, aceptabilidad, adecuación y sostenibilidad. Esta evaluación debe complementarse

con ejercicios de simulación, modelamiento, análisis de escenarios y juegos de guerra, que permitan observar cómo se comportaría la estrategia ante distintos estímulos del ambiente o reacciones del adversario.

#### 5.3.6.1. Factibilidad, aceptabilidad, adecuación y sostenibilidad

(5-86) La matriz de criterios de evaluación de cursos de acción constituye una herramienta de análisis que permite evaluar, de manera integral y estructurada, la viabilidad de un curso de acción estratégico. Esta herramienta es particularmente útil para el proceso de validación porque permite medir la robustez de una alternativa desde múltiples dimensiones críticas. Cada dimensión representa una condición que debe cumplirse para que la estrategia sea considerada efectiva y sostenible. En la práctica, el equipo de planeamiento puede asignar escalas de valoración cualitativa o cuantitativa a cada componente, identificar puntos fuertes y debilidades de la opción evaluada, y utilizar los resultados para seleccionar entre varios cursos de acción o mejorar la formulación de uno existente. A continuación, se explican en detalle las dimensiones que componen esta matriz:

- **Factibilidad:** si puede implementarse con los medios, capacidades y condiciones disponibles. Considera la realidad operacional y logística de las Fuerzas Militares.
- **Aceptabilidad:** si cuenta con el respaldo político, legal, social y de aliados estratégicos. Evalúa la percepción pública, la legitimidad nacional e internacional, y el cumplimiento del derecho nacional e internacional.
- **Adecuación:** si responde de manera efectiva y directa al problema estratégico identificado. Analiza si la estrategia propuesta logra cerrar la brecha entre el estado actual y el estado deseado, sin desvíos ni esfuerzos superfluos.

- **Sostenibilidad:** si puede mantenerse en el tiempo sin comprometer la cohesión interna, la voluntad política, los recursos materiales ni la moral de la fuerza.

(5-87) Esta evaluación integral permite seleccionar el curso de acción más robusto, reducir la incertidumbre y anticipar necesidades de adaptación. Los resultados deben ser documentados y utilizados como insumo para la validación política de la estrategia, especialmente en contextos de cambio o presión internacional.

#### 5.3.6.2. Identificación de cursos de acción alternos y puntos de decisión

(5-88) En condiciones de alta incertidumbre estratégica y volatilidad en el ambiente operacional, toda estrategia eficaz debe prever la posibilidad de ajustes, adaptaciones o incluso reemplazos parciales ante la aparición de eventos inesperados. Por ello, es indispensable que el diseño estratégico contemple desde su origen una serie de cursos de acción alternos y puntos de decisión estratégicos, que actúen como mecanismos de flexibilidad y resiliencia ante contingencias.

(5-89) Los cursos de acción alternativos deben estar suficientemente desarrollados y no ser simples opciones abstractas. Deben contar con condiciones claras de activación, basadas en umbrales de éxito, eventos específicos del adversario o cambios en el entorno político-legal. Estos cursos permiten reorientar la estrategia sin necesidad de reconstruirla completamente, ganando agilidad en la toma de decisiones y reduciendo el riesgo de parálisis operativa.

(5-90) Los puntos de decisión estratégicos, por su parte, son momentos predefinidos en los que debe realizarse una evaluación crítica para decidir si continuar con el curso de acción principal, activar una alternativa, escalar o desescalar el nivel de esfuerzo. Estos puntos pueden estar condicionados por el tiempo (fechas clave), por eventos (como una decisión política o una acción

del adversario), o por resultados (cumplimiento o no de ciertos efectos estratégicos).

(5-91) El desarrollo riguroso de esta arquitectura decisional contribuye a mejorar la robustez de la estrategia, dotándola de capacidades de adaptación estructurada, evitando improvisaciones y facilitando la rendición de cuentas estratégica en escenarios de complejidad y presión política.

#### **5.4. CONSIDERACIONES PARA LA ESTRUCTURACIÓN DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA MILITAR**

(5-92) Una vez culminado el proceso metodológico de formulación, la estrategia militar nacional debe ser formalizada mediante un documento oficial que comunique con claridad sus propósitos, fundamentos y líneas generales de acción al nivel político-estratégico, a las fuerzas subordinadas y a los actores relevantes del sistema de defensa. Este documento cumple una función orientadora, integradora y de rendición de cuentas, por lo cual debe ajustarse a unos criterios formales y de contenido mínimos. A continuación, se presentan los aspectos esenciales que debe tener en cuenta una Fuerza Militar al desarrollar su documento final de estrategia militar nacional.

##### **5.4.1. FORMATO PROPUESTO PARA EL DOCUMENTO ESTRATÉGICO**

(5-93) Si bien desde la doctrina no se impone un formato preestablecido para la emisión de la estrategia, el documento de estrategia militar debe estructurarse bajo un formato claro, conciso y doctrinalmente coherente, que facilite su comprensión, difusión e implementación. Se recomienda la siguiente secuencia estructural:

- Portada institucional con la denominación oficial, fecha, siglas de la entidad que la emite y clasificación del documento.

- Enunciado de propósito, firmado por el Comandante General de las Fuerzas Militares, que exprese el objetivo y el mandato de la estrategia.
- Resumen ejecutivo: exposición breve de los desafíos estratégicos, fines militares y enfoque general adoptado.
- Contexto estratégico: caracterización del ambiente estratégico nacional e internacional, tendencias, amenazas, oportunidades y restricciones.
- Intereses y objetivos nacionales: alineación con las políticas de defensa, seguridad y relaciones exteriores.
- Fines militares estratégicos: resultados esperados del instrumento militar a nivel nacional, regional y global.
- Centros de gravedad estratégicos: descripción de los elementos decisivos identificados (propios, enemigos y terceros).
- Formas estratégicas seleccionadas: explicación del enfoque elegido.
- Líneas de operaciones y líneas de esfuerzo estratégicas: definición de los ejes de acción letales y no letales.
- Asignación de medios estratégicos: capacidades requeridas, prioridades y sostenibilidad.
- Evaluación de riesgos estratégicos: identificación de riesgos críticos y mecanismos de mitigación.
- Enfoque de implementación: coordinación interinstitucional, fases de ejecución, evaluación y adaptación.
- Apéndices: glosario, referencias doctrinales, marcos legales, modelos y mapas conceptuales.

#### 5.4.2. CONTENIDO MÍNIMO REQUERIDO

(5-94) El contenido del documento debe ser consistente con el marco doctrinal nacional, reflejar el proceso metodológico aplicado, y presentar con claridad los elementos esenciales de la estrategia. Como contenido mínimo, debe incluir:

- El enunciado de los fines militares estratégicos y su relación directa con los intereses y objetivos del Estado.
- La identificación y justificación de los centros de gravedad y formas estratégicas seleccionadas.
- La representación gráfica de la estrategia a través de esquemas, matrices, mapas o diagramas.
- El abordaje explícito del planeamiento basado en efectos y su traducción en objetivos intermedios.
- La delimitación clara de las líneas de operaciones y esfuerzo, así como de los efectos estratégicos asociados.
- La valoración explícita de riesgos, incertidumbres y condiciones de éxito.
- La orientación sobre el proceso de implementación, monitoreo y revisión periódica.

(5-95) Este documento deberá ser accesible al conjunto del aparato de defensa, sujeto a los niveles de clasificación necesarios, y validado a través de los canales de aprobación institucional previstos en el marco normativo de las Fuerzas Militares. Asimismo, debe proyectar una narrativa estratégica coherente con la visión nacional y con los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

(5-96) Una estrategia militar nacional bien estructurada y formalizada no solo mejora la conducción de la defensa, sino que refuerza la confianza institucional, la

coherencia interagencial y la credibilidad internacional de la política de seguridad nacional.

## 5.5. CONSIDERACIONES FINALES

(5-97) La construcción de la estrategia militar nacional no solo es un ejercicio técnico y doctrinal, sino ante todo una manifestación del arte estratégico, enmarcado en la visión superior del Estado y en la conducción deliberada de su instrumento militar. La metodología ecléctica aquí propuesta representa una síntesis funcional y adaptativa que permite integrar múltiples fuentes doctrinales, experiencias internacionales y conceptos estratégicos clásicos y contemporáneos, con las necesidades propias del contexto colombiano.

(5-98) Una estrategia militar bien formulada fortalece la cohesión institucional, permite anticipar y responder de manera flexible a los desafíos del ambiente estratégico, y articula de forma clara el empleo de la fuerza con los fines superiores del Estado. Esta debe ser concebida como un proceso continuo, no como un producto terminado. Su eficacia dependerá en gran medida de su capacidad para adaptarse al cambio, integrarse con los otros instrumentos del poder nacional, y proyectarse más allá del corto plazo.

(5-99) Para lograrlo, es indispensable institucionalizar las buenas prácticas de planeamiento estratégico, conformar equipos multidisciplinarios capacitados, fomentar la cultura de validación permanente, y garantizar la articulación fluida entre los niveles político, estratégico, operacional y táctico. Asimismo, el liderazgo estratégico debe ejercer un rol de conducción reflexiva, que combine visión, experiencia, juicio profesional y compromiso con el interés nacional.

(5-100) Finalmente, la estrategia militar nacional debe ser un referente orientador para toda la estructura de defensa, desde el Comando General hasta las escuelas

de formación. Debe permitir alinear la doctrina, la planeación, la organización de la fuerza, el desarrollo de capacidades y la ejecución de operaciones, bajo un marco conceptual común que garantice unidad de propósito y efectividad institucional.

(5-101) Su construcción no puede dejarse a la improvisación, la intuición o la simple herencia doctrinal: debe responder a un proceso riguroso, deliberado, participativo y ajustado al dinamismo del conflicto y la evolución del poder. Solo así podrá convertirse en una verdadera herramienta de conducción estratégica al servicio de la Nación.

---

PÁGINA DEJADA EN BLANCO INTENCIONALMENTE

---

## CAPÍTULO 6


### RIESGO Y EVALUACIÓN ESTRATÉGICA

#### 6.1. EVALUACIÓN ESTRATÉGICA Y DE RIESGOS

##### 6.1.1. PROPÓSITO

(6-1) Implícita en la implementación de una estrategia está la identificación de sus costos y riesgos asociados. Dada la incertidumbre fundamental en el ambiente estratégico y la probabilidad de que las necesidades de la fuerza conjunta superen los recursos disponibles, la evaluación estratégica es un componente vital de la aplicación de la estrategia. Además, debido a que los niveles de riesgo son dinámicos a lo largo del tiempo, dichas evaluaciones deben examinar las tendencias del riesgo a lo largo del tiempo y actualizarse periódicamente, para reflejar un ambiente estratégico cambiante.

(6-2) Evaluar el riesgo, la probabilidad y las consecuencias de que un evento cause daño a algo valorado es un elemento clave de la toma de decisiones. La evaluación precisa del riesgo permite a los comandantes y al

	ESTRATEGIA
	<p>Idea prudente o conjunto de ideas para emplear los instrumentos del poder nacional de manera sincronizada e integrada, con el fin de lograr objetivos del teatro, nacionales y multinacionales</p>
	MFC 1.0 (1-45)

estado mayor gestionar y comunicar el riesgo, tomar decisiones informadas y proporcionar información en procesos dispares. Una metodología formal para evaluar el riesgo estratégico para los intereses nacionales, así como los riesgos militares para las misiones y las fuerzas, aparece en el Manual fundamental conjunto 5-0.

(6-3) Al tratar de distinguir entre costos y riesgos, es útil pensar en los dos en términos del nivel de certeza. Los costos son las pérdidas en las que espera incurrir si la estrategia sale según lo planeado. Los riesgos son las pérdidas que esperas evitar, pero puede que no lo hagas si la estrategia no sale según lo planeado.

### 6.1.2. TIPOS DE EVALUACIONES

(6-4) La estrategia y sus productos relacionados se evalúan de manera diferente, dependiendo del instrumento que se evalúe y de sus horizontes de tiempo. Las evaluaciones de la estrategia a menudo abordan todo el *continuum* de la dirección estratégica que abarca el empleo de la fuerza, el desarrollo de la fuerza y el diseño de la fuerza, y a menudo se centran más en la identificación de tendencias a más largo plazo. Por el contrario, las evaluaciones de las campañas y las contingencias y los informes sobre la preparación se centran en el empleo de la fuerza a corto plazo utilizando la estructura y la postura actuales de la fuerza.

(6-5) Las evaluaciones de la estrategia evalúan la capacidad de la fuerza conjunta para hacer frente a los desafíos definidos en una estrategia, centrándose en el cumplimiento de sus fines y formas, y basándose en las tendencias en el empleo de la fuerza, el desarrollo de la fuerza y el diseño de la fuerza. La mayoría de las evaluaciones de estrategias se centran en el riesgo, y las evaluaciones de la estrategia militar de las fuerzas conjuntas a menudo utilizan los métodos de análisis de riesgos conjuntos del MFC 5-0, evaluación conjunta de riesgos. Esas evaluaciones informan los cambios en la

estrategia, ya sea en el empleo vigente o en el asesoramiento del programa, que afectan el desarrollo y el diseño de la fuerza.

(6-6) Las evaluaciones de campaña evalúan la capacidad de la fuerza conjunta para lograr los objetivos articulados en un plan de campaña estratégica o de comando conjunto. Los resultados de la evaluación de una campaña informan las decisiones sobre la asignación de recursos o la gestión de la fuerza para implementar una estrategia. También pueden informar sobre cambios en el propio plan de campaña. Si bien las evaluaciones de campaña tienen una relación con las evaluaciones de estrategia, esa relación es indirecta.

(6-7) Los informes de preparación miden la capacidad de la fuerza conjunta para cumplir con los requerimientos de planeamiento de contingencia. En comparación con las evaluaciones de las operaciones y actividades diarias de las campañas, los informes de preparación se centran en los requerimientos y tareas en tiempo de guerra.

## 6.2. EVALUACIÓN CONTINUA

(6-8) La evaluación continua debe ser un proceso formalizado y recurrente durante la vida de la estrategia que monitorea y evalúa los fines, formas, medios y riesgos de la estrategia frente a la evolución de las realidades y posibilidades en el ambiente estratégico.

(6-9) El ambiente estratégico es dinámico, y el cambio continuo es inherente a él. Las estrategias exitosas pueden presentar nuevas oportunidades o requerir una nueva estrategia para tener en cuenta las condiciones de éxito. Las estrategias que están fallando piden reemplazo. Los cambios imprevistos en el ambiente estratégico que pueden ocurrir justifican la modificación de algunos aspectos de una estrategia existente, pero no son lo suficientemente significativos como para invalidar toda la estrategia.

(6-10) Los intereses y políticas nacionales a menudo cambian con el tiempo. Como resultado, pueden ser apropiadas nuevas estrategias o modificaciones a las estrategias existentes. Idealmente, la estrategia formulada de manera correcta se construye con flexibilidad y adaptabilidad inherentes en sus fines, formas y medios, en la estrategia misma. Los cambios continuos más allá de los requerimientos de éxito, fracaso y condiciones cambiadas, o más allá del control del estratega, pueden ser un indicador de pensamiento estratégico deficiente o un proceso defectuoso de formulación de estrategia. Las estrategias propuestas para las cuales los costos probables superan significativamente el valor de los beneficios esperados deben repensarse. Este análisis de costo-beneficio refuerza la importancia de haber definido con precisión los intereses en juego en el problema, el valor de esos intereses, las amenazas a dichos intereses y la gravedad de esas amenazas. La pregunta esencial en el análisis de costo-beneficio de cualquier estrategia es si protege o promueve los intereses del Estado a un costo aceptable.

### 6.3. COSTOS Y RIESGOS

(6-11) Los costos representan el desembolso de recursos y otros activos necesarios para lograr fines estratégicos. Incluyen los fondos necesarios para adquirir, construir, habilitar, proteger, convertir, cumplir o mantener algo de valor estratégico, ya sea tangible o intangible. Los costos también pueden incluir: personas muertas y lesionadas, infraestructura dañada o destruida, capital disminuido, deuda acumulada, economía debilitada o influencia disminuida. Pueden ser transaccionales, políticos, de tiempo o derivados de oportunidades perdidas.

(6-12) Los riesgos son elementos que podrían salir mal en una estrategia. La gravedad del riesgo está determinada tanto por la probabilidad de su ocurrencia como por la magnitud del daño que se produciría si el riesgo se manifestara y los riesgos que usted asume en

otros lugares contra otros adversarios al ejecutar una estrategia y comprometer medios finitos. Por lo tanto, un Estado que emplea la fuerza contra un enemigo que posee armas nucleares corre el riesgo de que el Estado agredido tome represalias con un ataque nuclear. La magnitud del daño resultante sería enorme, pero si hay poca o ninguna probabilidad de que el otro Estado responda con un ataque nuclear, entonces la gravedad del riesgo disminuye dramáticamente.

(6-13) No existe una fórmula mágica para calcular el riesgo. Los riesgos surgen a medida que el estratega aporta un análisis y un juicio perspicaz y objetivo sobre lo que la investigación y la inteligencia han revelado acerca de la naturaleza y la dinámica del problema. Sin embargo, a pesar de los mejores esfuerzos del estratega, tanto la probabilidad como la gravedad de los riesgos identificados y las posibles medidas de mitigación seguirán siendo solo probabilidades. Por lo tanto, es crítico que el estratega desarrolle un esquema para valorar tanto la probabilidad como la gravedad de los riesgos, y que utilice ese esquema para caracterizar cada uno de los riesgos considerados por los tomadores de decisiones. Los estrategas deben evaluar tanto los riesgos para la estrategia como los riesgos de la estrategia.

(6-14) Los riesgos para la estrategia son cosas que podrían hacer que falle, y surgen particularmente de supuestos que resultan inválidos en su totalidad o en parte. Los riesgos de la estrategia son amenazas, costos adicionales o consecuencias no deseadas causadas por la implementación de la estrategia.

#### 6.4. EVALUAR LA VALIDEZ

(6-15) A lo largo del proceso de desarrollo de la estrategia, los estrategas deben evaluar y reevaluar continuamente la validez de su estrategia. Múltiples factores pueden afectar las perspectivas de una estrategia para una implementación exitosa. Los estrategas deben usar

varios criterios que les permitan usar las pruebas de “posibilidades”, que les permiten evaluar la estrategia desde múltiples puntos de vista. Hay varias versiones de las “posibilidades”, pero, como mínimo, un estrategia debe empezar considerando:

- **La idoneidad** aborda si la estrategia logrará los fines deseados. ¿Protegerá o promoverá los intereses nacionales en juego? ¿Logrará los fines deseados, y no funcionará en contra de otras estrategias, políticas y objetivos a nivel nacional?
- **La viabilidad** examina si la nación puede pagar la estrategia propuesta. ¿Hay suficientes medios disponibles (o alcanzables) para lograr los fines estratégicos? ¿Se pueden mantener los recursos necesarios y el apoyo popular el tiempo suficiente para lograr los fines estratégicos? ¿Podrá la economía nacional absorber los costos generales del esfuerzo estratégico sin poner en peligro otros fines estratégicos de mayor prioridad?
- **La aceptabilidad** examina la practicidad y racionalidad de la estrategia. ¿Los beneficios esperados de lograr el fin estratégico superarán los costos anticipados? ¿El plan de acción es consistente con los valores del Estado, el estado de ánimo nacional, las preocupaciones domésticas y los intereses de los socios y los objetivos personales de los líderes políticos nacionales?

(6-16) Los estrategias deben aplicar continuamente estas pruebas de validez básicas a lo largo del proceso de desarrollo de la estrategia. Si la respuesta a cualquiera de estas pruebas es siempre “no”, entonces el estrategia debe modificar o desarrollar un nuevo enfoque estratégico que asegure una respuesta afirmativa a todas las pruebas de “posibilidades”.

## 6.5. CORREGIR EL CURSO

(6-17) **Ninguna estrategia es infalible.** Las estrategias se construyen sobre una base de supuestos, y algunos de dichos supuestos resultarán defectuosos en algún grado. A medida que los objetivos y los fines cambian para abordar las realidades actuales y los conjuntos de problemas emergentes, el estratega debe ajustar los fines, las formas o los medios de la estrategia para adaptarse a la nueva realidad. Algunos de los supuestos más poderosos e insidiosos son juicios inconscientes acerca de cómo reaccionará el adversario a los diversos aspectos de la estrategia. Quienes participan en el análisis de situaciones complejas y en sacar conclusiones son propensos a las influencias que moldean y moldean su visión del mundo y su capacidad para razonar. Los adversarios actúan de acuerdo con sus propios intereses, lógica y análisis de la situación, lo que puede llevarlos a responder de manera inesperada. Además, los adversarios no son objetivos pasivos de una estrategia, sino jugadores activos que invierten en el resultado. Como tales, harán todo lo posible para frustrar o evitar el éxito de un plan contrario y para maximizar sus propias ganancias.

(6-18) **Movimientos estratégicos del oponente.** La ejecución exitosa de cualquier estrategia conlleva ajustes constantes a los movimientos de un adversario, tanto los que son parte integral de su estrategia como los que toma en respuesta a sus acciones. Tan pronto como una estrategia se pone en acción, comienza a cambiar la situación estratégica de muchas formas. El adversario o enemigo es también un actor estratégico, con su propia estrategia, que ha superado sus propias pruebas de costes y beneficios. La implementación de la estrategia es una prueba de qué actor puede adaptarse mejor y más rápidamente al otro. Analizar la situación estratégica es uno de los elementos fundamentales de la lógica estratégica. A medida que cambia la situación, el estratega debe revisar su análisis, para asegurarse de que el plan de acción siga basándose en una apreciación integral,

objetiva y perspicaz de las condiciones y dinámicas más importantes que conforman la situación estratégica en desarrollo y cómo lo están haciendo. Al igual que con los supuestos que luego resultan defectuosos, los cambios significativos en la situación estratégica deberían obligar al estratega a ajustar los fines, medios y formas de la estrategia.

## 6.6. RECONOCER Y EVITAR TRAMPAS

(6-19) Dada la complejidad del diseño de la estrategia, es comprensible que algunas estrategias busquen formas de simplificar el proceso. Hay, sin embargo, varias trampas para reconocer y evitar, como se detalla a continuación.

### 6.6.1. BUSCAR PANACEAS ESTRATÉGICAS

(6-20) Los estrategas han buscado durante mucho tiempo panaceas estratégicas: recetas que garanticen el éxito en cualquier situación. La panacea estratégica niega cualquier necesidad de comprender las características únicas o el contexto de cada situación estratégica, y ofrece, en vez de eso, una solución predefinida y universal o el incumplimiento de un enfoque exitoso de un conflicto anterior con un conjunto similar (pero no el mismo) de circunstancias y condiciones.

### 6.6.2. ENFATIZAR EL PROCESO SOBRE EL PRODUCTO

(6-21) Una segunda trampa es el intento de reducir el desarrollo de la estrategia a una rutina. El peligro en la estandarización de la estrategia es aceptar que el proceso por sí solo garantizará el desarrollo de estrategias sólidas. Así como no hay una panacea estratégica, tampoco hay un proceso óptimo para desarrollar una estrategia. No obstante, para simplificar, estandarizar y controlar el proceso de elaboración de la estrategia, las organizaciones políticas, las burocracias y el personal

militar normalmente buscan sistematizar el desarrollo de la estrategia. Tales sistemas hacen una contribución útil. Cuando todo el proceso de desarrollo de la estrategia se hace de forma rutinaria, el resultado es poco imaginativo y con estrategias predecibles que los adversarios pueden anticipar y contrarrestar fácilmente. La clave para el desarrollo efectivo de una estrategia está en cuán objetivo, abierto, perspicaz y creativo es el estratega para responder a todas las preguntas fundamentales inherentes a cada uno de los cinco elementos fundamentales de la lógica estratégica que el estratega empleó.

### 6.6.3. BUSCAR EL *FAIT ACCOMPLI* DECISIVO

(6-22) Un *fait accompli*, o “hecho cumplido”, tiene como objetivo presentar a un adversario con un cumplimiento político-militar que no se puede deshacer. El peligro es que lo que se pretendía puede abrir la puerta a un conflicto o compromiso más prolongado. En 1982 los argentinos intentaron un hecho consumado rápidamente apoderándose de las cercanas islas Falkland, gobernadas por los británicos. Sin embargo, Gran Bretaña, en vez de aceptar la acción argentina, organizó una campaña expedicionaria de meses de duración que recuperó las islas a un costo significativo para los militares argentinos. De hecho, los líderes argentinos que iniciaron el conflicto pronto fueron depuestos. Que un hecho consumado funcione como se diseñó depende, casi en su totalidad, de la forma como la parte objetivo elige responder y de cómo lo hace.

### 6.6.4. USAR ETIQUETAS

(6-23) Usar etiquetas como la guerra limitada intentando simplificar la naturaleza del problema. Cuando un poder superior va a la guerra contra un enemigo claramente menos capaz, generalmente puede derrotar a las FF. MM. convencionales con relativa rapidez y facilidad, gracias a un esfuerzo y un compromiso de recursos relativamente limitados. Por lo tanto, hay una tendencia

FF. MM.  
Fuerzas Militares

para el poder superior a considerar ese esfuerzo una "guerra limitada" y a configurar su estrategia y expectativas en consecuencia. Sin embargo, el resultado estratégico a menudo impulsa su intensidad en vez de los medios empleados. Esto puede crear una asimetría de intereses que perjudica al poder superior. El resultado puede ser la disposición del enemigo a librar la guerra a un nivel inesperado de intensidad, que obliga al poder superior a gastar recursos y esfuerzos a una tasa desproporcionada para los intereses en juego. La guerra "limitada" que el poder superior preveía al principio ahora se ha intensificado; probablemente, de manera significativa.

#### **6.6.5. LOS RESULTADOS POLÍTICO-MILITARES NO COINCIDEN**

(6-24) Clausewitz enfatiza que el único propósito de la guerra debe ser el logro de un fin estratégico deseado. Cualquier estrategia militar efectiva debe basarse en los intereses políticos y nacionales para obtener resultados que logren el fin estratégico deseado. A menudo, sin embargo, no hay conexión entre la destrucción causada y los fines estratégicos buscados. Si bien las operaciones militares pueden imponer costos de diversos tipos al enemigo, al final, el enemigo tiene que cambiar su comportamiento para que la estrategia tenga éxito. Es difícil saber cuánto y qué tipo de acción militar se necesita para producir el comportamiento deseado del enemigo. Los enemigos a menudo reaccionan de manera muy diferente —y por lo general, menos deseable— de lo que el estratega anticipa a las operaciones militares diseñadas para producir un cambio en su comportamiento. Para ser efectiva, una estrategia militar en busca de un fin estratégico debe establecer un esquema de operaciones que impulsará la decisión del enemigo de modificar su propio comportamiento según como lo desee el estratega. La acción militar puede derrotar a las fuerzas de seguridad enemigas, eliminar el régimen, restaurar la seguridad, reparar o reconstruir la infraestructura, fomentar la regeneración de la economía, e incluso, proporcionar servicios de gobierno y

servicios sociales esenciales. Sin embargo, a menos que el objetivo sea reemplazar el régimen eliminado por un gobierno de ocupación militar por tiempo indefinido, se requerirá una acción política amplia y creativa para permitir que surja un gobierno efectivo.

## 6.7. EVALUAR LA ESTRATEGIA

(6-25) La métrica preeminente para juzgar el éxito de una estrategia es si logra el objetivo político deseado a un costo aceptable. A medida que avanza la estrategia, el estratega debe juzgar constante y honestamente las perspectivas de lograr el objetivo político. En algún momento, si esas perspectivas no aumentan —o lo que es peor, si disminuyen—, entonces uno debe explorar cursos de acción alternativos. Esto podría implicar definir un nuevo objetivo político, aportar medios nuevos o adicionales, formular un nuevo enfoque estratégico o abandonar por completo el esfuerzo. Al evaluar un esfuerzo continuo, el estratega debe centrarse en el resultado deseado; especialmente, cuando libra la guerra. No importa si uno está ganando en el campo de batalla si los efectos acumulativos de las victorias tácticas y operacionales no están ayudando a lograr el objetivo político deseado. La única prueba de una estrategia exitosa es si produce el resultado buscado, a un costo aceptable.

(6-26) Los estrategas deben confiar en la lógica si esperan producir una estrategia efectiva. La clave para el desarrollo efectivo de una estrategia es la forma objetiva, abierta, perspicaz y creativa que tiene el estratega para responder todas las preguntas fundamentales inherentes a cualquier modelo, marco o metodología de desarrollo de la estrategia que emplee el estratega. Si bien las organizaciones normalmente establecen una dirección subordinada y un proceso para la elaboración de estrategias, puede encontrar que la dirección no siempre es la entidad ideal para aportar el grado necesario de objetividad, apertura mental, conocimiento

**MBC 5-18**  
ESTRATEGIA

y creatividad a fin de desarrollar una estrategia para lidiar con el problema. El proceso debe rendirse a una determinación de obtener el producto de mayor calidad cuando se trata de desarrollar una estrategia.

## GLOSARIO

### 1. SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABREVIATURA, SIGLA Y/O ACRÓNIMO	SIGNIFICADO	ACRÓNIMO EN INGLÉS (OTAN*)	SIGNIFICADO
<b>AOC</b>	Área de operaciones conjunta	<b>JOA</b>	<i>Joint operations area</i>
<b>QBRN</b>	Química, biológica, radiológica y nuclear	<b>CBRN</b>	<i>Chemical, biological, radiological and nuclear</i>
<b>C2</b>	Mando y control	<b>C2</b>	<i>Command and control</i>
<b>CBP</b>	Planeamiento basado en capacidades	<b>CBP</b>	<i>Capability based planning</i>
<b>CCON</b>	Comando conjunto	---	---
<b>CDT-GFM</b>	Comandante general de las Fuerzas Militares	---	---
<b>CGFM</b>	Comando General de las Fuerzas Militares	---	---
<b>CIMIC</b>	Cooperación civil-militar	<b>CIMIC</b>	<i>Civil military cooperation</i>
<b>COIN</b>	Contrainsurgencia	<b>COIN</b>	<i>Counerinsurgency</i>
<b>CSN</b>	Consejo de Seguridad Nacional	---	---
<b>DIH</b>	Derecho Internacional Humanitario	---	---
<b>DIME</b>	Diplomático, informativo, militar y económico	<b>DIME</b>	<i>diplomatic, informational, military, and economic</i>

ABREVIATURA, SIGLA Y/O ACRÓNIMO	SIGNIFICADO	ACRÓNIMO EN INGLÉS (OTAN*)	SIGNIFICADO
<b>DOMPILEM-P</b>	Doctrina, organización, material, personal, infraestructura, liderazgo, la educación, mantenimiento y políticas conjuntas	<b>DOTMLPF-P</b>	<i>Doctrine, organization, training, material, leadership and education, personnel, and facilities - Policies</i>
<b>FF. MM.</b>	Fuerzas Militares de Colombia	---	---
<b>GDO</b>	Grupo de delincuencia organizada	---	---
<b>GFM</b>	Gestión global de fuerza	<b>GFM</b>	<i>Global force management</i>
<b>MDN</b>	Ministerio de Defensa Nacional	---	---
<b>MFC</b>	Manual fundamental conjunto	---	---
<b>EDN</b>	Estrategia de Defensa Nacional	<b>NDS</b>	<i>National Defense Strategy</i>
<b>EMN</b>	Estrategia Militar Nacional	<b>NMS</b>	<i>National Military Strategy</i>
<b>ESN</b>	Estrategia de Seguridad Nacional	<b>NSS</b>	<i>National Security Strategy</i>
<b>ONG</b>	Organizaciones no gubernamentales	<b>NGO</b>	<i>Nongovernmental organization</i>
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte	<b>NATO</b>	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
<b>PCEC</b>	Plan de campaña estratégico conjunto	---	---
<b>PCT</b>	Plan de Campaña del Teatro	---	---
<b>PLANORD</b>	Orden de planeamiento	<b>PLANORD</b>	<i>Planning order</i>

ABREVIATURA, SIGLA Y/O ACRÓNIMO	SIGNIFICADO	ACRÓNIMO EN INGLÉS (OTAN*)	SIGNIFICADO
<b>PMESII</b>	Política, militar, económica, social, de información y de infraestructura	<b>PMESII</b>	<i>Political, military, economic, social, information, and infrastructure</i>
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo	---	---

## 2. TÉRMINOS<sup>1</sup>

**\*Actividad irregular:** uso o la amenaza del uso de la fuerza por parte de fuerzas, grupos o individuos irregulares, con frecuencia motivados ideológica o criminalmente, para efectuar o impedir cambios como un desafío a la gobernanza y la autoridad.

**\*Ambiente estratégico:** conjunto de condiciones, circunstancias e influencias generales en todo el teatro estratégico, o teatro de la guerra, que pueden afectar el logro de los objetivos nacionales.

**Ambiente operacional (OE):** composición de condiciones, circunstancias e influencias que afectan el empleo de capacidades y pesan en las decisiones del comandante (MFC 3-0).

**\*Amenaza híbrida:** combinación diversa y dinámica de fuerzas convencionales, fuerzas irregulares, fuerzas terroristas o elementos criminales unificados para surtir efectos mutuamente beneficiosos.

**Arte estratégico:** capacidad de entender la variable estratégica (relativa al área operacional) y conceptualizar como se pueden cumplir los objetivos establecidos en la guía estratégica, mediante el empleo de capacidades militares (MFC 5-0).

---

<sup>1</sup> Los términos que esta publicación propone están señalados con un asterisco y los tomados de otros manuales están acompañados de su correspondiente referencia en paréntesis.

**Contrainsurgencia (COIN):** esfuerzos civiles y militares realizados para derrotar una insurgencia y hacer frente a posibles daños importantes (MFC 3-0).

**Contraterrorismo (CT):** conjunto de actividades y operaciones defensivas y ofensivas orientadas a neutralizar el terrorismo (organizaciones-redes criminales), reduciendo la vulnerabilidad de la fuerzas, las personas, bienes e infraestructura antes y después de que se haya llevado a cabo un atentado o acto terrorista (MFC 3-0).

**\*Cooperación civil-militar (CIMIC):** actividad que comprende un conjunto de capacidades integrales para apoyar el logro de los objetivos de la misión y permitir que los comandos participen eficazmente en un amplio espectro de cooperación con diversos actores no militares.

**Estrategia:** idea prudente o conjunto de ideas para emplear los instrumentos del poder nacional de manera sincronizada e integrada, con el fin de lograr objetivos del teatro y multinacionales. (MFC 1.0).

**Estrategia de Seguridad Nacional (ESN):** documento aprobado por el Presidente de la República para desarrollar, aplicar y coordinar los instrumentos de poder nacional en el logro de los objetivos que contribuyan a la seguridad nacional (MFC 1.0).

**\*Estrategia militar:** componente de la estrategia nacional o multinacional que presenta la manera como se debe desarrollar y aplicar el poder militar para lograr los objetivos nacionales o los de un grupo de naciones.

**Estrategia Militar Nacional (EMN):** documento aprobado por el comandante general de las Fuerzas Militares para distribuir y aplicar el poder militar con el fin de cumplir la Estrategia de Seguridad Nacional y los objetivos de la Estrategia de Defensa Nacional (MFC 1.0).

**Mando: 1.** Autoridad que un comandante de las fuerzas militares ejerce legalmente sobre los subordinados en virtud de su grado o cargo (MFC 1.0). **2.** Orden dada por un comandante; es decir, la voluntad del comandante expresada con el propósito de llevar a cabo una acción particular (MFC 1.0).

**Nivel estratégico:** nivel de la guerra en el cual una nación, a veces como miembro de un grupo de naciones, determina los objetivos y la guía de seguridad estratégica nacional o multinacional (en una alianza o coalición), luego desarrolla y utiliza los recursos nacionales para alcanzar esos objetivos (MFC 1.0).

**Nivel operacional:** nivel en el que se planean, conducen y sostienen campañas y operaciones mayores para cumplir los objetivos estratégicos dentro de teatros y otras áreas operacionales (MFC 1.0).

**Nivel táctico:** nivel en el que se planean y ejecutan batallas y encuentros para alcanzar los objetivos militares asignados a unidades tácticas o fuerzas de tarea (MFC 1.0).

**Niveles de la guerra:** marco para definir y clarificar la relación entre los objetivos nacionales, el enfoque operacional y las tareas tácticas (MFC 1.0).

**\*Plan de campaña:** conjunto de acciones o actividades coordinadas para conducir una o varias operaciones relacionadas entre sí, que se ejecutan de manera simultánea o sucesiva.

**Seguridad pública:** actividades de prevención, detección y neutralización de las amenazas del crimen organizado y delitos nacionales, transnacionales e internacionales, que atenten contra las condiciones de bienestar de la población civil, la prosperidad de las comunidades, la infraestructura y servicios asociados del Estado, incluyendo los recursos naturales (MFC 1.0).

**Teatro de operaciones:** área operacional definida por el comandante de un comando conjunto para la conducción o apoyo de operaciones militares específicas (MFC 1.0).

**Terrorismo:** uso ilegal o la amenaza de uso de la fuerza o la violencia contra personas o propiedades en un intento de coaccionar o intimidar a gobiernos o sociedades para lograr objetivos políticos, étnicos, religiosos o ideológicos (MFC 2-0).

---

PÁGINA DEJADA EN BLANCO INTENCIONALMENTE

---

## REFERENCIAS

---

- Burkhart, D., & Woody, A. (2017). Strategic Competition: Beyond Peace and War. *Joint Forces Quarterly*, 86.
- Colombia. *Constitución política*. (1991). Legis.
- Comando General de las Fuerzas Militares, Escuela Superior de Guerra, Centro de Doctrina Conjunta. (2018). *Manual fundamental conjunto MFC 1.0 Doctrina conjunta*. Fuerzas Militares.
- Comando General de las Fuerzas Militares, Escuela Superior de Guerra, Centro de Doctrina Conjunta. (2024). *Manual fundamental conjunto MFC 5-0 Planeamiento conjunto*. Fuerzas Militares.
- Comando General de las Fuerzas Militares, Escuela Superior de Guerra, Centro de Doctrina Conjunta. (2023). *Manual fundamental conjunto MFC 3-0 Operaciones conjuntas*. Fuerzas Militares.
- Hooker, R. (2014). *The grand strategy of the United States*. National Defense University Press.
- Howard, M., & Paret, P. (1989). *Carl von Clausewitz, on war*. Princeton University Press.
- Joint Chiefs of Staff. (2018). *Joint Doctrinal Note 1-18 Strategy*. US Defense Department.
- Joint Chiefs of Staff. (2019). *Joint Doctrinal Note 2-19 Strategy*. US Defense Department.
- National War College Syllabus. (2017). NDU/NWC 6000, Strategic Leadership Foundational Course.
- Phillips, P., & Corcoran, Ch. (2011). Harnessing America's power: A US National Security Structure for the 21st Century. *Joint Forces Quarterly*, 63.
- Presidencia de la República de Colombia. (2021). Decreto 741 de 2021. *Por el cual se establece la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional y se dictan otras disposiciones*. <https://www.funcionpublica.gov.co/evalgestornormativo/norma.php?i=165231>

**MFC 3-0**

OPERACIONES CONJUNTAS

Reveron, D., & Cooks, J. (2009). Developing strategists: Translating national strategy into theater strategy. *Joint Forces Quarterly*, 55.



**MBC 5-18**  
ESTRATEGIA



**CEDCO**  
CENTRO DE  
DOCTRINA CONJUNTA