



ANÁLISIS Y ESTRATEGIA GLOBAL STRATEGY REPORTS

¿Por qué es difícil la estrategia? Coherencia externa e interna en el diseño estratégico



Javier Jordán 7 min lectura 20/09/2021

COMPARTIR



Global Strategy Report, 40/2021

Resumen: Un criterio para valorar la bondad técnica de una estrategia es su coherencia, tanto externa como interna. Para lograrla es preciso un diagnóstico acertado del contexto estratégico, dirección estratégica clara, valoración acertada de las suposiciones, así como líneas de acción coherentes y con equilibrio entre fines, modos y medios.

Para citar como referencia: Jordán, Javier (2021), «¿Por qué es difícil la estrategia? Coherencia externa e interna en el diseño estratégico», *Global Strategy Report*, No 40/2021.

Introducción

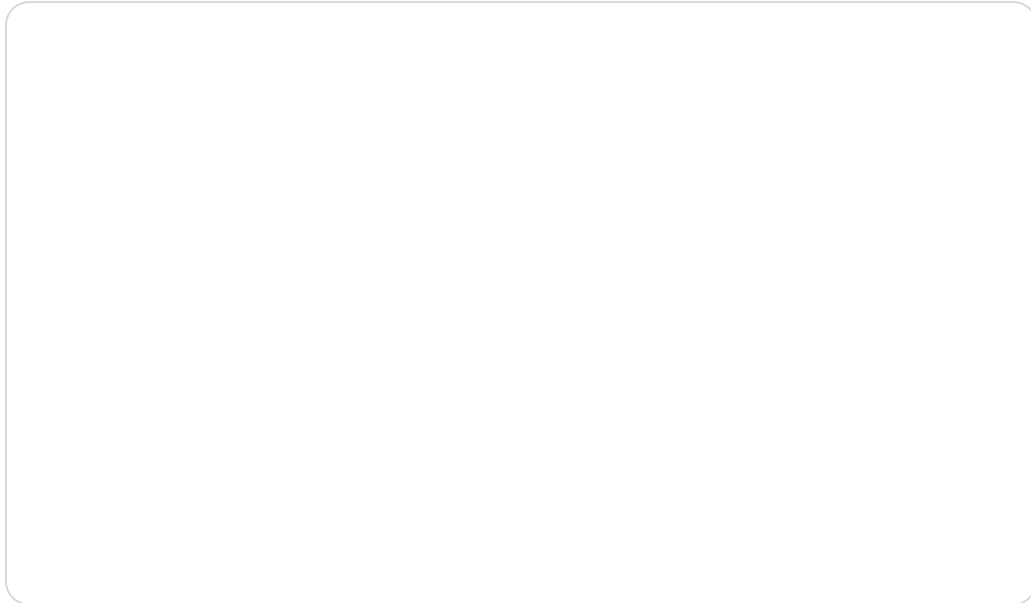
la trazamos. Quizás porque no terminamos de plantearnos de verdad ese 'estado final deseado' o porque no cultivamos el hábito de pensar estratégicamente, actuando por el contrario de acuerdo con ciertas rutinas o simplemente viviendo al día.

Otras veces sí diseñamos una estrategia, pero a veces falla. No es extraño. Hacer buena estrategia es una tarea ardua. Y la dificultad aumenta exponencialmente conforme se escala del nivel individual al colectivo hasta llegar a la cúspide, a la gran estrategia de un Estado. Al mismo tiempo, una buena estrategia no es por sí sola garantía de éxito. Además de que debe ser correctamente implementada, una estrategia puede fracasar en un entorno competitivo frente a otra estrategia más efectiva del rival. Por otra parte, las incidencias y transformaciones del entorno condicionan la estrategia y, aunque esta intente adaptarse, puede verse superada por cambios y acontecimientos de gran impacto (shocks estratégicos).

Todo ello no invalida la necesidad de la estrategia. Es el puente para llegar a la otra orilla, y resulta particularmente necesaria cuando entre medias hay un problema o un desafío. No existen los atajos, a no ser que se prefiera esperar a que los problemas se arreglen solos o a que la visión deseada se haga realidad por pura suerte: dos alternativas poco aconsejables.

Que una estrategia sea buena o mala depende del criterio utilizado. La evaluación puede ser ética, sobre la bondad o maldad moral de los fines, modos y medios empleados. Puede medirse según su eficacia a la hora de conseguir los fines, o según su eficiencia valorando la optimización de los recursos empleados. En este artículo voy a utilizar como criterio la coherencia, tanto externa como interna. Para lograrla es necesario un diagnóstico correcto del contexto estratégico (base para la coherencia externa) y una construcción equilibrada de la estrategia, lo cual requiere dirección estratégica clara, valoración acertada de las suposiciones, y líneas de acción coherentes y con equilibrio entre fines, modos y medios (base de la coherencia interna).

¿Quieres aprender por tu cuenta sobre [#geopolítica](#) y estudios estratégicos? Escucha nuestro archivo de [#podcast](#) con invitados militares y académicos global-strategy.org/podcast/



6:04 p. m. · 10 dic. 2023



54



Responder



Copia enlace

[Leer 1 respuesta](#)

Me centraré en el diseño estratégico, no en el planeamiento. El diseño estratégico pertenece a un nivel superior, más abstracto. El diseño informa el planeamiento estratégico. Expondré así una serie de principios sobre el diseño sin entrar en los pormenores del planeamiento que, aplicado al ámbito militar, pueden encontrarse en manuales como el AJP-5 de OTAN para el nivel operacional. Por último, aunque el objeto de estudio de este artículo son las estrategias relacionadas con seguridad y defensa nacional –con sus condicionantes políticos e institucionales propios–, muchas de las ideas que expondré son transversales y aplicables a cualquier tipo de estrategia.

Hechas estas aclaraciones, pasamos a los principios del diseño estratégico coherente. En primer lugar, el conocimiento del entorno como base de la coherencia externa.

Diagnóstico acertado del contexto estratégico

implementar la estrategia, tal como veremos un poco más adelante.

En lo que se refiere al ámbito externo, el análisis estratégico tiene por objeto identificar y comprender las variables clave, aquellas que explican el funcionamiento del entorno donde va a operar nuestra estrategia. Aplicado a las estrategias de seguridad y defensa, ese análisis incluye los riesgos, amenazas y oportunidades para los intereses nacionales, pero en clave explicativa, no meramente descriptiva (Ballesteros, 2016: 282-288). Nos interesa conocer los mecanismos críticos del problema o desafío que afronta la estrategia, los resortes del cambio. La estrategia debe tenerlos en cuenta para modelar la realidad de manera acorde con nuestros intereses y con el estado final deseado. Comprender la realidad es el primer paso antes de transformarla a nuestro favor.

Para identificar las variables clave es necesario rastrear en distintas dimensiones de la realidad, una idea que subyace en técnicas como el PESTEL y que Colin S. Gray (1999) desarrolló detalladamente en su clásico *Modern Strategy* para el campo de los estudios estratégicos. Gray (1999: 24) proponía diecisiete dimensiones interrelacionadas que agrupaba en tres categorías: Personas y política (demografía, sociedad, política, cultura y ética), Preparación para la guerra (logística, economía, y organización-planificación de la defensa, y administración-reclutamiento militar, información, e inteligencia), y Guerra (operaciones militares, mando político y militar, geografía, fricción, el adversario y el tiempo). En función del objeto específico de la estrategia, el análisis deberá identificar antes de nada cuáles son esas dimensiones relevantes y buscar después en ellas las variables clave.

Al mismo tiempo, la visión holística ha de llevar a identificar y centrarse en lo importante. Es difícil, porque esa visión de 360° para evitar puntos ciegos conduce con facilidad a la dispersión y a la saturación informativa. Si antes aludía a la comparación de la estrategia con un puente, otro modo de entender la estrategia es verla como una palanca que multiplica la fuerza al aplicarla en el lugar correcto. El análisis estratégico debe hacer un ejercicio de síntesis para dar con los factores verdaderamente críticos, de modo que el diseño posterior de la estrategia focalice y coordine el esfuerzo en los puntos adecuados (Rumelt, 2011).

riguroso de la Historia que vaya más allá de las anécdotas y de las experiencias personales, dos recursos de baja calidad que a veces se utilizan para respaldar argumentos políticos (Robinson et alii, 2014: 62).

Análisis estratégico, prospectiva y construcción de escenarios



Cuando la estrategia es competitiva –como es habitual en materia de seguridad y defensa–, el análisis estratégico debe examinar en detalle las fortalezas y debilidades del oponente. No solo para estar a la altura, equilibrar y protegerse de las fortalezas del adversario sino para descubrir oportunidades donde obtener ventaja, explotando sus vulnerabilidades. Lograr esa perspectiva y ajustar a continuación el diseño estratégico permite maximizar los esfuerzos. Para ello son útiles técnicas tan básicas como el DAFO o, algo más elaboradas, como el análisis de centro de gravedad.

Por último, el diagnóstico del contexto incluye la prospectiva estratégica; es decir, la exploración de futuros alternativos a partir de una comprensión profunda del presente. En Global Strategy contamos con una colección de artículos sobre análisis estratégico y sobre prospectiva en esta categoría y en esta otra respectivamente, por lo que remito a ellos para conocer sus principios y las técnicas para llevarlos a la práctica.

Disponer de un sistema de vigilancia prospectivo proporciona anticipación estratégica, que es una ventaja competitiva para adelantarse a las acciones del competidor y para

tiempo (Rumelt, 2011).

El análisis y la prospectiva juegan un papel central en la construcción de cualquier estrategia. Prescindir de ellos es como conducir de noche con las luces apagadas. En la práctica habitan de manera más o menos explícita en todo proyecto estratégico, aunque quienes lo impulsan quizás no sean conscientes de ello. La cuestión es el rigor con el que se realizan. En un extremo, la estrategia puede marcarse objetivos en base a intuiciones y previsiones arbitrarias a las que se llega sin método alguno, con riesgo elevado de pensamiento ilusorio. En el otro, el diagnóstico externo puede ser resultado de un análisis exhaustivo y atento a los sesgos.

Entre esos dos extremos existe un abanico amplio en términos de rigor. Podría pensarse que las estrategias de seguridad y defensa van siempre precedidas de un análisis sopesado y serio dada su importancia. Sin embargo, si observa el proceso de toma decisiones que condujo a la invasión de Irak por parte de la Administración George W. Bush (Woodward, 2006), o más recientemente la apresurada retirada de Afganistán por la Administración Biden (London, 2021), la realidad es muy diferente. Los sesgos ideológicos, los compromisos políticos, los intereses espurios, los vicios en el análisis, la inercia mental y burocrática, la exagerada influencia de voces mal informadas, y el torbellino de asuntos que ocupan el tiempo y la mente socavando el pensamiento estratégico, explican que muchas decisiones de gran calado no vayan acompañadas por un proceso riguroso de análisis estratégico y prospectiva. El diagnóstico deficiente de los problemas y desafíos del contexto se convierte así en el pecado original de muchas estrategias. Por bien construida que esté desde una perspectiva interna, la estrategia no casará –no será coherente– con la realidad sobre la actúa.

Construcción equilibrada de la estrategia

Además de coherencia externa, la estrategia debe poseer coherencia interna que se logra mediante: 1) dirección estratégica clara 2) valoración correcta de las suposiciones (*assumptions*) asociadas a los fines, modos y medios; 3) líneas de acción coherentes y con equilibrio entre fines, modos y medios. Estos principios –junto al diagnóstico acertado del contexto– constituyen el núcleo del diseño estratégico (Rumelt, 2011; Gray, 2013).

Posteriormente este diseño se concreta y desarrolla en la planificación estratégica, y va

Dirección estratégica clara

La dirección estratégica es la explicación de: 1) cómo se pretende lograr la visión, el estado final deseado, y/o 2) cómo se va a resolver el problema que motiva la estrategia (sea esta anticipativa o reactiva). La dirección estratégica proporciona principios guía/líneas de acción que canalizan el empleo de modos y medios, pero sin entrar en el nivel detalle que posteriormente proporcionará el planeamiento estratégico.

Aunque sean medidas de carácter general, esas líneas de acción especifican cómo se va a resolver el problema o alcanzar el objetivo: no se limitan a repetir con otras palabras determinados aspectos de los objetivos estratégicos sin aclarar cómo se pretenden conseguir. Por poner un ejemplo en sentido contrario, si consultamos la [Estrategia de Seguridad Nacional española de 2017](#) (la última disponible al escribir este artículo), encontramos cinco objetivos generales (ESN, 2017: 81). Se entiende que son los cinco que se van a priorizar (aunque no está claro el orden de prioridad, si lo hay). Sin embargo, al consultar, por citar uno, el desarrollo del segundo objetivo (Promover una cultura de Seguridad Nacional) leemos lo siguiente (página 83):

“España mantiene estándares altos de seguridad por el compromiso absoluto y decidido del Estado en esta política dirigida principalmente al ciudadano. Sin embargo, la exposición a amenazas y desafíos cambiantes es inevitable; no existe el riesgo cero y los esfuerzos en seguridad deben permanecer.

Resulta prioritario acercar la política de Seguridad Nacional a la sociedad en general, porque nadie es hoy ya sujeto pasivo de la seguridad. Una sociedad conocedora de las amenazas y desafíos para la seguridad es una sociedad mejor preparada y con mayor capacidad de sobreponerse ante las crisis a las que tenga que enfrentarse. Una sociedad concienciada es pues, más segura, robusta y resiliente. Ello implica la participación ciudadana como uno de los ejes de actuación sobre los que descansa la verdadera efectividad de esta política pública.”

Es otra forma de decir lo mismo –Promover una cultura de Seguridad Nacional– sin explicar el modo como se pretende conseguir. Quizás la intención de los autores era aclarar brevemente el contenido de ese objetivo. Sin embargo, en el resto de la ESN 2017

objetivo, no propiamente una estrategia.

El siguiente capítulo de la ESN detalla las “líneas de acción estratégica” de los “objetivos propios” (subordinados a los anteriores cinco objetivos generales). Sin embargo, encontramos el mismo problema con algunas de las líneas de acción estratégica. Por ejemplo, estas dos para el objetivo Defensa Nacional (página 89):

“Mejorar la capacidad de defensa autónoma para ejercer una disuasión efectiva frente a cualquier amenaza exterior.”

“Fortalecer la posición de España en el sistema de seguridad internacional, ejerciendo un liderazgo positivo en las organizaciones de seguridad colectiva y coaliciones internacionales de las que forma parte, así como en las relaciones bilaterales.”

De nuevo, ¿cómo? ¿de qué manera? Tal como están formuladas son objetivos, no líneas de acción estratégica... No es mi intención analizar en detalle la ESN 2017, sólo advertir de un riesgo frecuente en el diseño: que se convierta en un enunciado de objetivos en lugar de ser propiamente una estrategia.

Por último, la dirección estratégica requiere liderazgo político. Sin un liderazgo efectivo, la estrategia se convierte en una cacofonía de objetivos agregados, fruto de intereses distintos –y a veces contrapuestos– de los actores que influyen en su elaboración. A su vez, el liderazgo sin estrategia es errático y contradictorio (Brzezinski, 1996: 216). Una buena estrategia centra la energía en un número muy reducido de objetivos cuya consecución genera una cascada de efectos favorables. Y para ello debe priorizar y excluir. Y al mismo tiempo debe ser clara, explicando cómo se llegará a la otra orilla. Si no proporciona el diseño general del puente, no hay estrategia.

Valoración correcta de las suposiciones

Según Colin S. Gray (2013: 28-30), los tres elementos toda estrategia –fines, modos y medios– están asociados a suposiciones (subjetivas) sobre su respectiva validez y conveniencia. Inicialmente se trata de hipótesis (en plural). En la medida en que la estrategia se aplica de manera reiterada, esas hipótesis se van desechando, matizando o

estratégico aplicado no ya al entorno sino a nosotros mismos o a nuestra propia organización/país (en función de quién sea el sujeto activo de la estrategia).

Después de revisar las estrategias de Estados Unidos durante trece años de guerras tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, Linda Robinson y el resto de los autores que redactaron el informe de la RAND Corporation, *Improving Strategic Competence. Lessons from 13 Years of War* llaman la atención sobre las deficiencias del proceso de toma de decisiones políticas a la hora de contrastar las suposiciones sobre fines-modos-medios y calibrar anticipadamente las consecuencias de dichas decisiones (Robinson et alii, 2014: 34-43). Es decir, se adoptaron medidas de enorme calado sobre la base de teorías estratégicas frágiles.

Yendo algo más atrás en la Historia, la Segunda Guerra Mundial ofrece numerosos ejemplos de suposiciones equivocadas que avocaron al desastre o estuvieron a punto de hacerlo. Desde la enorme inversión francesa en la línea Maginot y el rol atribuido a la ‘bataille méthodique’, a la expectativa de que la Luftwaffe acabaría con la bolsa de Dunquerque, pasando por el desastroso error de Hitler al invadir la URSS en junio de 1941 y declarar la guerra a Estados Unidos en diciembre de ese mismo año, dos decisiones estratégicas que condenaron definitivamente al régimen nazi. Los norteamericanos también habrían cometido un error estratégico si se hubieran impuesto sobre los británicos forzando un desembarco aliado en Francia en 1943. Los desembarcos de la operación Torch y la posterior campaña en África demostraron que el US Army tenía mucho que aprender antes de plantearse una entrada en fuerza en el Viejo Continente. Sus medios y modos no estaban todavía a la altura de los fines.

Líneas de acción coherentes y con equilibrio entre fines, modos y medios

La estrategia requiere un fino equilibrio entre fines, modos y medios. Un buen diseño se esfuerza por hacer explícita esa relación en las líneas de acción estratégica. Como ya he señalado antes, a veces la estrategia se confunde con un listado de ‘objetivos estratégicos’ donde los modos y medios que se proponen son en realidad enunciados reelaborados de los mismos fines, no una explicación detallada y realista sobre cómo conseguirlos. Y si además de esos objetivos no son alcanzables con los medios disponibles –son impracticables– la estrategia se convierte en *wishful thinking*.

como de la gestión pública y de la planificación militar– se ocupa traducir ese diseño estratégico en planes, programas y acciones concretas, salvaguardando la coherencia y el equilibrio entre fines, modos y medios. Por ejemplo, en mis clases sobre Políticas Públicas de Seguridad en la Universidad de Granada utilizamos un manual de evaluación sencillo donde se especifican criterios para conseguir la coherencia interna (jerarquía de objetivos, árbol de objetivos, articulación en cascada, etc.) (Cirera León y Vélez Méndez, 2000).

Sin embargo, la planificación estratégica de poco sirve si las decisiones que provienen del nivel político son erróneas, si el diseño estratégico es deficiente, o si las teorías estratégicas están mal concebidas. El proceso de toma de decisiones políticas es complejo y caótico, con participación de múltiples actores sujeto a lógicas como las contempladas por ejemplo en la teoría de las corrientes múltiples de John W. Kingdon (1995), que van más allá del modelo racional limitado de Herbert Simon (1985). Lo cual hace dudar a algunos autores sobre la factibilidad real del diseño estratégico, sobre su utilidad, e incluso sobre su conveniencia (Edelstein & Krebs, 2015). A pesar de ello, la perspectiva comparada hace pensar fundadamente que la existencia de mecanismos institucionales de análisis, coordinación y diseño estratégico (como los Consejos/Departamentos de Seguridad Nacional en el nivel de presidencia, y similares en el nivel ministerial) son un activo poderoso a favor de la coherencia externa e interna del diseño estratégico (Ballesteros, 2016: 177-212).

No obstante, es verdad que esos mecanismos institucionales ven seriamente reducida su efectividad si no cuenta con la atención y el respaldo del liderazgo político, que en último término es quien decide y asume la responsabilidad. Antes señalaba que el auténtico liderazgo estratégico debe seleccionar un número muy reducido de objetivos sobre los que ejercer presión para lograr las condiciones que lleven al fin deseado, lo que significa decir no un número amplio de candidatos.

A su vez, el liderazgo debe establecer qué medios se dedican a unos objetivos en detrimento de otros. Dicha decisión, que en último término se plasma en partidas dentro de los presupuestos generales del Estado, entraña ganadores y perdedores, consecuencia inevitable del carácter limitado de los recursos. Por ello el liderazgo debe aguantar las

número posible de interesados– la estrategia pierde coherencia y por tanto eficacia. Y este es un lujo que no nos podemos permitir cuando los desafíos son complejos y los recursos escasos.

Conclusión

Coherencia externa y coherencia interna en el diseño estratégico son dos caras de una misma moneda, resultado de un proceso vivo, como también lo es el contexto donde se desarrolla la estrategia. El análisis estratégico es una actividad permanente, no la primera fase de una secuencia sin marcha atrás. Gracias a esa retroalimentación el diseño estratégico se mantiene flexible, adaptado a las circunstancias del entorno y al comportamiento del resto de actores. La buena estrategia no sigue una trayectoria balística, no es –como bien advierte Hew Strachan (2013: 266-267)– una camisa de fuerza. Todo lo contrario. La buena estrategia se conduce y adapta inteligentemente a de los obstáculos y oportunidades.

Referencias

Ballesteros Martín, Miguel Ángel (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Madrid: Ministerio de Defensa.

Betts, Richard (2000). “Is Strategy an Illusion?”, *International Security*, Vol. 25, No 2, pp. 5-50.

Brzezinski, Zbigniew (1996). «Geopolitical Pivot Points», *The Washington Quarterly*, Vol. 19, No 4, pp. 206-216.

Cirera León, Ana y Vélez Méndez, Carmen (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional.

Cohen, Eliot A. (2005). “The Historical Mind and Military Strategy”, *Orbis*, Vol. 49, No 4, pp. 575-588.

Edelstein, David M. & Krebs, Ronald R. (2015). “Delusions of Grand Strategy”, *Foreign Affairs*, Vol. 94, No 6, pp. 109-116.

Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, HaperCollins, New York, 1995, pp. 77-86.

London, Douglas (2021). “CIA’s Former Counterterrorism Chief for the Region: Afghanistan, Not an Intelligence Failure — Something Much Worse”, *Just Security*, August 18.

Robinson, Linda, Paul D. Miller, John Gordon IV, Jeffrey Decker, Michael Schwille & Raphael S. Cohen (2014). *Improving Strategic Competence. Lessons from 13 Years of War*, Santa Monica: RAND Corporation.

Rumelt, Richard (2011). *Good Strategy/Bad Strategy: The Difference and Why It Matters*, London: Profile Books. Versión Kindle.

Simon, Herbert A. (1985). «Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science», *The American Political Science Review*, Vol. 79, No. 2, pp. 293-304.

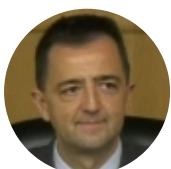
Strachan, Hew (2013). *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

Woodward, Bob (2006). *State of Denial: Bush at War Part 3*, New York: Simon & Schusters.

Editado por: Global Strategy. Lugar de edición: Granada (España). ISSN 2695-8937

ETIQUETADO

ESTRATEGIA



Javier Jordán

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Granada y director de Global Strategy