

2015

Academia de Guerra del
Ejército de Chile

Nº 17/2015

***ESCENARIO NACIONAL:
LA CONDUCCIÓN POLÍTICA Y LOS NIVELES DECISIONALES
DE LA DEFENSA***

***DOCUMENTO DE ANÁLISIS: ENFOQUES
INTERNACIONALES***

LA CONDUCCIÓN POLÍTICA Y LOS NIVELES DECISIONALES DE LA DEFENSA

Carl Marowski P., Magíster en Estrategia

Introducción

De acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de la República, las Fuerzas Armadas (FAs) dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional (MINDEF) existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional, comprendiendo los medios del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Según el Libro de la Defensa Nacional del año 2010, la seguridad de la nación es el producto del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes. En este sentido, la seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del crecimiento económico y social y, orientados a obtener el bien común de sus ciudadanos, siempre en un ambiente de normalidad que permita el desarrollo nacional.

Ahora bien, entre la función global de seguridad -y la seguridad exterior, como parte de ella- y el desarrollo nacional en la obtención o defensa de sus intereses nacionales, en tanto fin genérico del Estado hacia el bien común, se establece una relación que constituye un proceso dinámico, en el que, sin embargo, la seguridad no puede entenderse como un fin en sí mismo y que debe ser perseguida por todos los elementos o factores del poder nacional en forma planificada, coordinada, integrada y anticipada.

Este proceso de planificación nacional debe elaborarse siguiendo los parámetros y las orientaciones propias de una estrategia nacional de seguridad de largo plazo, bajo una concepción de Estado, que derive en políticas globales, de defensa y militares, para su materialización en objetivos a los niveles estratégicos, operacionales y tácticos.

En efecto, en su función de proveer seguridad, el Estado se encuentra limitado y condicionado por la exigencia de procurar el bien común de la Nación y de servir a la persona humana, con instituciones permanentes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas, dispuestas y organizadas por leyes de rango constitucional. De aquí que no sea éticamente lícito obtener la seguridad de una nación pasando por sobre la legalidad existente, los valores permanentes de la justicia y la dignidad humana, o por una defensa nacional no sostenible, o no equilibrada en relación al grado de desarrollo que ostente el país, de acuerdo a la costumbre, procedimientos y los estándares internacionales.

Aunque la seguridad y la defensa están íntimamente relacionadas, la defensa es un concepto más específico que la seguridad. Ella no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, pero sin duda es uno de los factores esenciales para obtenerla con todos los medios nacionales, incluidos los de la Defensa Nacional

En términos generales, nuestra Defensa brinda, por una parte, protección a la población, el territorio, los bienes y las actividades que se desarrollan dentro de las fronteras en su aporte al bien común nacional y concurre, por la otra, a apoyar la gestión de la política exterior de Chile, fundada en la búsqueda de un orden mundial jurídicamente normado.

De este modo, con el objeto de alcanzar los objetivos enumerados, la Defensa cuenta con un conjunto diverso de medios, entre los que las Fuerzas Armadas conforman el órgano esencial. Si bien son importantes por su aporte exclusivo proveniente del monopolio del uso de la fuerza otorgado por el Estado, no son los únicos encargados de satisfacer esta protección y anticipación, a los efectos del entorno en la normalidad nacional.

Estos medios militares y especializados, están orientados y organizados por una política estatal que expresa la voluntad del Estado de Chile para usarlos en la paz, mediante la disuasión o la cooperación, en crisis internacionales y, en casos extremos, hacer frente a la eventualidad de una guerra. Lo anterior, para enfrentar

amenazas externas a nuestros intereses y objetivos nacionales por medio de una estructura permanente y de un marco legal de la defensa, que origina los estamentos y modalidades necesarias, para un proceso de planificación de desarrollo de capacidades y de empleo de los medios nacionales y del sector defensa de manera sostenible, democrática y proyectiva.

Normativa para establecer un proceso de planificación de la Defensa Nacional

El año 1945 se estableció al término de la II Guerra Mundial por medio del Decreto Supremo N° 37, por primera vez, un cuerpo legal que señalaba las características y componentes de la planificación nacional en caso de afrontar una guerra. A proposición del Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA), este decreto fue rápidamente actualizado el año 1950 en plena guerra de Corea y comienzos del período denominado Guerra Fría, clasificando los documentos matrices de la planificación nacional en primarios y secundarios.

Los primeros, a ser elaborados por el Ministerio de la Defensa por medio de la Dirección de Planificación Primaria (DPP) del Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) para la conducción del país, integrando de esta forma a todos los componentes del poder nacional. Los otros, secundarios, directamente por medio de la Dirección de Planificación Secundaria (DPS) del EMDN, para la organización y conducción de los medios militares en los teatro de operaciones específicos o conjuntos que se organizaran, conforme al siguiente detalle:

| DOCUMENTOS PREPARATORIOS MATRICES DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL | |
|--|--|
| Documentos primarios (EMDN-DPP) | Documentos Secundarios (EMDN-DPS) |
| Apreciación Global Política Estratégica | Plan de Guerra de las Fuerzas Armadas. Sin estar dispuesto explícitamente, este Plan de Guerra daba origen previamente a una apreciación de las Fuerzas Armadas |
| Doctrina de Guerra Nacional | |
| Plan de Guerra Nacional | |
| Plan de Acción Nacional | |
| Plan de Movilización Nacional | Plan de Movilización de las Fuerzas Armadas. |
| En ambos niveles, se señalaba que era cada uno de los documentos o planes señalados los responsables de su elaboración, para qué propósito existían y cuáles eran los formatos a ser utilizados. Este DS, implícitamente daba un carácter nacional al empleo de todos los elementos del poder, al determinarse con el DFL 181 (1960) los cuatro frentes: económico, diplomático, político-social y el bélico, para sus propias planificaciones secundarias y coordinaciones con los otros ministerios, conforme las decisiones, orientaciones y los planes políticos derivados del nivel primario. | |

Figura N° 1: Documentos y niveles deducidos del DS N° 37 del año 1950.

Las distintas responsabilidades de planificación del Ministerio de Defensa

El año 2010, se promulgó la Ley N° 20.424 con el Estatuto Orgánico del Ministerio de la Defensa Nacional (MINDEF), el que estableció su responsabilidad de proponer y evaluar la política de defensa, la política militar y las planificaciones primaria y secundaria de la Defensa Nacional, informando además la planificación para el desarrollo de la fuerza al Congreso Nacional. Consecuente con esta normativa, las diferentes estructuras presentes el MINDEF, tienen las siguientes tareas:

| AUTORIDADES | TAREAS RELACIONADAS CON EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL |
|--|--|
| Ministro de Defensa (MINDEF) | <p>Proponer, para el conocimiento y la aprobación del Presidente de la República, la política de defensa nacional, la política militar y las restantes políticas públicas del sector defensa, así como la documentación de la planificación primaria de la defensa nacional.</p> <p>Además, aprobar, en conformidad con las instrucciones que el Presidente de la República imparta al efecto, la planificación secundaria de la Defensa Nacional.</p> <p>Finalmente, de acuerdo a la ley, el Ministro debe requerir la opinión de la Junta de Comandantes en Jefe, entre otras materias, acerca de la planificación primaria y secundaria de la Defensa Nacional y respecto de la doctrina y reglamentación conjunta.</p> |
| Subsecretario de Defensa (SSD) | <p>Es el responsable de sugerir al Ministro la planificación primaria de la Defensa Nacional y su actualización periódica, asegurando la correspondencia de la planificación secundaria con aquella.</p> <p>Además, proponer el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la Defensa Nacional, en aquellas materias que sean competencia de la Subsecretaría.</p> <p>Requerir de las autoridades correspondientes la información necesaria para el cumplimiento de sus fines, convocar y asegurar la participación de los distintos sectores del Estado en los procesos de elaboración de las políticas y planes a su cargo, así como por la debida integración del Estado Mayor Conjunto y de las instituciones armadas en los mismos.</p> |
| Jefe del Estado Mayor Conjunto (JEMCO) | <p>Le corresponde elaborar y mantener actualizada la planificación secundaria, proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la defensa nacional, en aquellas materias que sean de su competencia.</p> <p>Asimismo, en coordinación con la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, proponer el texto de los informes al Congreso Nacional relativos a la planificación de desarrollo de la fuerza y su estado de avance.</p> <p>Proveer de inteligencia a la SSD para efectos de la planificación primaria. Igualmente, asegurar la correspondencia, en materia de desarrollo y empleo de la fuerza, entre la planificación secundaria y la planificación institucional del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.</p> |

Figura N° 2: Tareas de planificación nacional deducidas de la Ley N° 20.424 del año 2010.

Además, esta normativa señaló que a partir del año 2010, el Jefe del EMCO ejercerá la conducción estratégica y el mando militar de las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones, en conformidad a la planificación secundaria de la Defensa Nacional. Este aspecto constituyó un importante cambio a la doctrina y la costumbre imperante a la época, resultando en un efecto multiplicador y positivo para el empleo de la fuerza militar, toda vez que desde la guerra de Vietnam esta modalidad de comando y control ha sido adoptada mayoritariamente por casi todos los países del mundo, con una creciente demanda de interoperatividad de los medios.

La actualización de la normativa de planificación para la Defensa Nacional

Producto de la nueva organización y tareas del MINDEF y sus estructuras dependientes, después 64 años de vigencia del DS N° 37, se promulgó el 29 de enero del 2014 el DS N° 133, que “Establece el proceso de planificación de la defensa nacional y deroga (el anterior) decreto que establece los documentos preparatorios matrices de la Defensa Nacional”, manteniendo la anterior clasificación del proceso de planificación de la defensa, en los niveles primario y secundario.

Consecuentemente, señala a la primera, como las orientaciones superiores del nivel político, emitidas por el presidente y el MINDEF destinadas a preparar el país para hacer frente a riesgos y amenazas que pudieren afectar su seguridad exterior, otorgándole la responsabilidad de dirección y otras tareas relacionadas con este proceso al SSD. A la segunda, como el segmento de la planificación de la Defensa Nacional, que a través de la

organización, despliegue y operación de las Fuerzas Armadas, materializa lo dispuesto por el nivel político en la primaria, señalando la responsabilidad de su dirección al JEMCO.

Así entonces, se disponen por la vía de decreto presidencial, la necesaria actualización de los diferentes documentos, iniciativas de organización y de desarrollo de los componentes del poder nacional y medios armados, generándose ejecutivamente hacia los ministerios en el nivel político, y hacia las instituciones en un nivel estratégico, un sinnúmero de acciones de preparación y de coordinación de los medios, para hacer frente a las amenazas externas a la seguridad nacional, en tiempo de paz, crisis o guerra, conforme el siguiente cuadro:

| PRODUCTOS DE LA PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL (PPDN) | |
|---|---|
| Planificación primaria (SSD) | Planificación secundaria (JEMCO) |
| Apreciación de Riesgos y Amenazas (ARA). | Plan de Previsiones (PPCI) para uso y empleo de la fuerza en apoyo a una crisis internacional. |
| Lineamientos Presidenciales (LP), con la forma de enfrentar situaciones que afecten a la seguridad exterior. | Plan de Previsiones (PPCA) para uso y empleo de la fuerza en caso de conflicto armado. |
| Orientaciones y tareas de Movilización Nacional (OTMN). | Plan de Previsiones de Preparación de la Fuerza (PPPF) que permitan lograr la disponibilidad y su accionar ante situaciones que afecten la seguridad. |
| Proceso de Alarma Nacional (PAN), para advertir oportunamente de escenarios que afecten la seguridad exterior. | Planes Especiales o de Contingencias (PEC) afines con las funciones del nivel estratégico para la planificación de la defensa nacional. |
| Documentos Especiales o de Contingencias (DEC) afines a las funciones del nivel político para la planificación de la defensa. | |
| Los procesos para la elaboración de estos productos de ambos niveles de la planificación de la defensa nacional, los documentos afines ante contingencias, esquemas y formatos deben ser definidos por la SSD y el JEMCO respectivamente. | |

Figura N° 3: Documentos y niveles señalados por el DS N° 133 del año 2014.

Cómo se han explicitado estos procesos en otras realidades regionales

A modo de complemento, se destaca que Brasil declaró la organización y funcionamiento de su sistema de seguridad nacional y exterior, por medio de procesos de planificación señalados en la Estrategia Nacional de Defensa del 2008, aspectos que fueron posteriormente señalados en forma más detallada por el Libro Blanco de la Defensa del año 2012.

Argentina por su parte, emitió el año 2006 el Decreto N° 1116/96 con las instrucciones y directivas del Ministerio de Defensa, para el Planeamiento Militar que debía efectuar el Estado Mayor Conjunto. Posteriormente, el año 2007 se materializó la promulgación del Decreto N° 1729 con las tareas, procedimientos y documentos del Proceso de Planeamiento Estratégico Nacional (PLANTOEN). También con la publicación el año 2010, de la actualización de su Libro Blanco de la Defensa Nacional, que incluye la explicitación de las bases normativas, la organización y el funcionamiento del Sistema de Defensa, que menciona los diferentes procesos de planificación políticos y estratégicos.

Conceptos generales de la planificación estratégica o de largo plazo

Conceptualmente para los entes estatales, se ha definido a la planificación estratégica como la suma de todas las acciones directivas, para prever y decidir en el presente las acciones que pueden llevar a las organizaciones complejas desde su actual situación, hacia un futuro deseable, probable, plausible o alternativo. No para hacer predicciones acerca del futuro, sino para adoptar las decisiones necesarias y pertinentes para que ese futuro ocurra.

Para los organismos públicos los diferentes modelos de planificación estratégica, son una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones.

Esta debe ser entendida como un proceso participativo, que no va a resolver todas las incertidumbres, pero que permitirá trazar una línea de propósitos para actuar en consecuencia. La convicción en torno a que el futuro deseado es posible, permite la construcción de una comunidad de intereses entre todos los involucrados en el proceso de cambio, lo que resulta ser un requisito básico para alcanzar las metas propuestas.

Consideraciones finales

Es importante destacar, que la actualización efectuada por medio del DS N° 113 (2014), prioritariamente regularizó una situación vetusta de la planificación de la Defensa Nacional, en cuanto a la denominación de los diferentes planes de cada nivel (primario y secundario).

Esta versión actualizada de la antigua normativa, se ajustó adecuada y necesariamente en sus responsabilidades, a las nuevas estructuras y autoridades del MINDEF. Estas fueron establecidas por la Ley N° 20.424 (2010), entregándole la tarea a sus mismos encargados, de establecer y definir sus propios procesos de elaboración, esquemas y formatos, lo que en la anterior normativa (DS N° 37) y por medio del derogado DFL N° 181 (1960) estaban explicitados en forma abierta y detallada.

De esta forma, es necesario señalar, que en el ámbito de la defensa nacional y con fines de prever adecuadamente la seguridad exterior de un Estado, la finalidad de toda planificación política o estratégica, será la de orientar y dirigir procesos de largo plazo, para el desarrollo y preparación de la fuerza, determinar la organización de misiones y tareas relacionadas, como el funcionamiento de sistemas complejos.

Especialmente, para tener a la vista todos los cursos de acciones posibles para poder afrontar determinadas contingencias, situaciones de emergencias y/o eventos inesperados, que afecten la normalidad existente en cuando a su seguridad nacional o exterior, como también poder explotar positivamente ciertas oportunidades o ventajas internacionales o nacionales de asociación, previniendo por anticipado su ocurrencia, plazos de ejecución y sus efectos.

Para finalizar, todo proceso de planificación de alto nivel como el señalado, por sus repercusiones e importancia nacional, incluso con posibilidad de generar efectos en la continuidad de la Nación, debería estar orientado a un creciente bien común, como también, necesariamente comprometer a la mayoría de los miembros de la organización de la defensa y de los distintos ministerios aportantes al poder nacional como un todo.

Lo anterior es muy significativo, ya que su legitimidad, pluralidad y el grado de adhesión que concite en el conjunto de los actores de la comunidad, dependerá en gran medida del nivel de participación, transversalidad e integralidad con que se implementen, pero especial y fundamentalmente, debido al consenso estratégico previo, con que se determinen los procesos de planificación desde su origen, sus contenidos y los procesos de desarrollo hacia el bien común nacional.