

Noviembre 2018 Número 20

EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL EN LOS SEGMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN PRIMARIA (O POLÍTICA) Y DE LA PLANIFICACIÓN SECUNDARIA (O ESTRATÉGICA)

National Defense Planning Process in Primary (or Political) and Secondary (strategic) Planning levels

Carl Marowski Pilowsky *

Resumen: Durante el transcurso del año 2018, se actualizó el proceso de planificación primaria y planificación secundaria de la Defensa Nacional. Asimismo, se emitió por parte del Ministerio de Defensa una nueva versión del Libro de la Defensa y un Manual de Procesos de la Planificación Basada en Capacidades (PBC) para la Defensa Nacional. Estas regulaciones modifican los diferentes insumos y productos que la conducción política de la Defensa y la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas deben efectuar de acuerdo a la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de la Defensa Nacional en tiempo de paz, crisis o conflicto armado. Este tema posee una relevancia estratégica y presupuestaria para la presentación de proyectos de capacidades militares por las instituciones armadas, razón por la cual, debe ser conocido por los comandantes y planificadores encargados del desarrollo y empleo de la fuerza militar, ya que la PBC se constituye en un proceso único e integrado establecido con una marcha blanca de 4 años a partir de este año.

Palabras claves: Defensa Nacional, Planificación Primaria, Planificación Secundaria, Planificación Basada en Capacidades, Documentos Matrices de la Defensa, Áreas de Misión

Abstract: During 2018 an update of the primary and secondary planning process of National Defense was carried out. Similarly, the Department of Defense issued a new version of the White Book of Defense and the Capabilities-based Planning Process Manual for National Defense. These regulations modify different inputs and outputs that political and strategic levels of the Armed Forces must execute in accordance with the 20.424 Act, the Organic Statute of the National Defense Department during peace times, crisis or armed conflict. Strategically and financially speaking, this is a relevant issue for the presentation of projects for military capabilities in the Armed Forces; which is why it must be known by the commanders and planners involved in the development and exercise of the military force, since the Capabilities-based Planning Process represents a unique and integrated system established in a 4-year-trial period from this year on.

Key words: National Defense, Primary or Political Defense Planning, Strategic or Secondary Planning, Capabilities-based Planning, Defense Documents, Mission Areas

* Es Coronel (R) del Ejército de Chile, Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Magíster en Ciencias Marítimas con mención en Estrategia, Oficial de Estado Mayor en el Ejército de Chile y en la Armada de Chile, Profesor de Academia en Historia Militar y Estrategia y en Organización y Personal. Diplomado en Políticas Públicas por la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile. Actualmente es investigador en el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra. Email: cmarowskip@acague.cl

Introducción

El año 2018, por medio del Decreto Supremo N° 1 del 09MAR2018, fue promulgado el Libro de la Defensa Nacional (LDN), señalando en los aspectos constitucionales de la Defensa Nacional, que es un deber del Estado resguardar la seguridad nacional y dar protección a la población; como asimismo, que las Fuerzas Armadas (FAs) existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional. Entonces resulta importante para el desarrollo del presente trabajo conceptualizar inicialmente que es la “Seguridad Nacional”, para lo cual recurriré a la explicitación aportada por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), organismo de educación superior dependiente del Ministerio de la Defensa Nacional (MINDEF) en su publicación “La Conducción de la Defensa Nacional, historia, presente y futuro” del año 2012, que la describió como “una condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su poder nacional y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de los objetivos nacionales y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes, tanto externas, como internas, con pleno respeto a la normativa legal y reglamentaria”.

De la anterior conceptualización, resulta importante destacar que la función “Defensa” es aquella encargada principalmente de la seguridad exterior de la nación junto al sector diplomático, pero aportando al mismo tiempo al funcionamiento del país con las capacidades polivalentes del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, en otras áreas (y sub-áreas) de misión del sector distintas a su rol principal en la “Defensa”, como son la cooperación internacional, emergencia nacional y protección civil, contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado, y finalmente, a la seguridad e intereses territoriales, reconociéndose académicamente a la “Defensa Nacional” en tres diferentes roles: como función pública, pura, primaria e intransferible del Estado; como conjunto normativo orientado a la seguridad nacional e integral del país; y, como organización ministerial con el MINDEF y las Subsecretarías, el Estado Mayor Conjunto (EMCO) y las FAs como componentes principales. Estos pormenores se encuentran detalladamente descritos en el Libro de la Defensa Nacional del año 2017, en el Manual de Procesos de la Planificación Basada en Capacidades (PBC) para la Defensa Nacional de ENE2018 y en la última actualización de la Doctrina del Ejército de DIC2017.

De la responsabilidad que le cabe al sector defensa como un todo, y en lo particular al MINDEF, Subsecretaría de Defensa (SSD), Subsecretaría de las FAs (SSFAs), EMCO y a las instituciones de las FAs, se genera naturalmente la necesidad de que exista un proceso estatal o un sistema de planificación nacional, que aporte una normativa actualizada que asigne responsabilidades, niveles, apreciaciones, planes y tareas a las diferentes instancias nacionales en la búsqueda de obtener y/o mantener una adecuada condición de “Seguridad Nacional”, la que es lograda principalmente a través del sector, la función y el área de acción de la “Defensa” por las instituciones de las FAs, lo que ha sido normado por distintos decretos supremos ministeriales del año 1945, 1950, 2014, habiéndose implementado nuevos e importantes modificaciones por medio del DS N° 3 a comienzos del año 2018.

De esta forma, y habiéndose modificado de manera importante los aspectos normativos de la planificación política y estratégica de la Defensa, se puede mencionar que el objetivo de este trabajo, será proporcionar a los profesores y alumnos de la Academia de Guerra

(ACAGUE) una visión actualizada, completa y resumida de las últimas normativas gubernamentales promulgadas en relación al proceso de planificación de la Defensa Nacional, separados por niveles de responsabilidad, lo que es conocido normalmente como la “planificación primaria” y la “planificación secundaria” que materializan la SSD y el EMCO respectivamente. A ello, se agregarán, algunos aspectos de interés para las instituciones, y en particular para el Ejército, provenientes del Manual de Procesos de PBC, de muy reciente implementación por parte del MINDEF y que tendrá importantes efectos en la planificación estratégica institucional, las adquisiciones y la presupuestación de las FAs a partir de su incorporación doctrinal.

Las referencias derogadas e históricas del proceso de planificación nacional

Durante el año 1945, al finalizar la II Guerra Mundial, se estableció por medio del Decreto Supremo N° 37 un cuerpo legal que señalaba las características, clasificación y los distintos componentes de la planificación nacional de la Defensa de Chile, documento que permitía y orientaba al Estado Mayor de Coordinación Nacional (EMDN desde el año 1960) y a las instituciones armadas, sobre las formas de preparar y ejecutar un conflicto armado. En plena Guerra de Corea y a proposición del Consejo de Defensa Nacional, una nueva referencia normativa del proceso de planificación nacional fue establecida el 28AGO1950 por medio del **Decreto Supremo N° 37**, que delimitaba las atribuciones y responsabilidades de la Defensa Nacional en lo relativo a la elaboración de los diversos planes preparatorios y matrices. Estos eran elaborados en los niveles de la conducción política y de la conducción estratégica, por medio de la estructura de asesoría militar del Ministerio de Defensa Nacional, la Dirección de Planificación Primaria (DPP) y la Dirección de Planificación Secundaria (DPS) del Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) respectivamente. De tal manera, estos planes se adecuaban conforme al siguiente cuadro.

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.
Doctrina de Guerra Nacional.	Sin estar dispuesto explícitamente, este Plan de Guerra, daba origen previamente a una apreciación de las Fuerzas Armadas
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, quienes eran 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 Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 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.	

Fuente: Elaborado por el autor.

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

Cabe destacar, el importante aporte académico de las publicaciones institucionales de los Generales Manuel Montt M. y Carlos Prat G., a través de los libros “**La guerra, su conducción política y estratégica**” en el año 1955 y “**La conducción estratégica de una campaña y de la guerra**” en el año 1962 respectivamente. Por su parte, el General Montt, daba a conocer como podría organizarse el país para la guerra, explicitando la importancia de la Apreciación Política Estratégica de la situación y los diversos planes necesarios para

la dirección política de la guerra en un nivel primario y nacional, como también de la Apreciación Estratégica y los planes de guerra para las FAs en un nivel secundario, e incluso operacional con los planes de campaña para las operaciones propias del ámbito militar. Cabe destacar que este libro, por su importancia histórica y su aporte al pensamiento estratégico nacional, fue republicado el año 2010, con ocasión de las celebraciones del Bicentenario por la ANEPE, encontrándose disponible en bibliotecas militares o en el sitio web de este organismo. A su vez el General Prats, en el libro publicado como parte de la colección de memoriales del Ejército durante el año 1962, se refería a la preparación, ejecución y conducción estratégica de la guerra por las FAs, señalando las distintas modalidades de organización del mando superior, el ciclo, el programa y el trabajo de la planificación secundaria que consistía principalmente en la Apreciación Estratégica y el Plan de Guerra de las FAs con sus respectivos anexos, destacándose una sustantiva y permanente colaboración académica por parte de la ACAGUE, a la teoría y la doctrina estratégica de este nivel superior de la conducción militar.

Cabe destacar que el año 1960, se había completado la normativa relacionada con el funcionamiento y la estructura de la Defensa Nacional en Chile, por medio del establecimiento del **Decreto con Fuerza de Ley N° 181** y su reglamento complementario, los que señalaban la normativa y la organización del país para enfrentar una guerra externa, organizando todos los elementos del poder nacional en diversos campos de acción y asignándose responsabilidades de conducción, planificación y de asesoría, creándose dos organismos superiores para la seguridad, defensa nacional y las FAs, el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA) y la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ), destacando que esta normativa fue derogada el año 2010 por medio de la Ley N° 20.424, que dispuso la nueva estructura superior del Ministerio de Defensa y la creación del Estado Mayor Conjunto (EMCO), generándose de manera definitiva la conducción estratégica y operacional en todas las operaciones militares de manera conjunta, no como en el pasado, que se establecía como una modalidad más, dependiendo del objetivo y de las distintas fuerzas asignadas a un escenario terrestre, naval y aéreo. Lo anterior, sin duda significó un cambio trascendental para la conducción militar de las campañas y la conducción política de la guerra, crisis o contingencias especiales.

Asimismo, el Ejército, por medio del **R. OP 800, Reglamento de Conducción Estratégica Terrestre** del año 1986 (actualmente derogado), entregaba importantes preceptos doctrinarios de la conducción militar al nivel estratégico conjunto de las FAs, al nivel estratégico institucional como una unidad de maniobra y al nivel (también estratégico) de un teatro de operaciones terrestre en caso de conflicto armado, considerando que a esa fecha todavía existía el nivel operativo como articulador y orientador de las maniobras del nivel táctico. En ese momento, la conducción superior de la guerra a nivel de las FAs, de las instituciones y de los comandos conjuntos se materializaba en teatros de operaciones terrestres, navales y aéreos por separado, pero bajo el amparo del concepto de unidad de la guerra, de una manera diferente a los cambios establecidos por la Ley 20.424 desde el año 2010, destacándose que estos cambios ya habían comenzado a vislumbrarse bajo una nueva modalidad de conducción de las operaciones de manera conjunta a partir del año 2006, con la publicación de la primera Doctrina del Ejército y Fuerza Terrestre y de la Doctrina Nacional Conjunta (DNC) de las FAs, las que serían nuevamente modificadas el año 2010 y año 2011 respectivamente.

Esta Doctrina para la Acción Conjunta de las FAs, emitida por el MINDEF el año 2011 en el mes de septiembre, debido a la implementación doctrinaria de los contenidos de la Ley N° 20.424 del año 2010, reemplazó a la anterior DNC 01 “Doctrina Conjunta de las FAs” del año 2006, dejando la guerra de ser un asunto inminentemente tri-institucional, pasando a ser conducida estratégica y operacionalmente de manera conjunta, junto a numerosos otros considerandos e implicancias militares, administrativas y logísticas en ambos niveles de la conducción militar, y que originó una completa actualización de la doctrina conjunta existente a esa fecha, utilizándose desde ese instante los procesos generales de planificación y normativos operacionales de interoperabilidad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Producto de la nueva organización y tareas del MINDEF y de sus estructuras dependientes, después de 64 años de vigencia del DS N° 37, se promulgó el 29 de enero del 2014 el **Decreto Supremo N° 113**, que “**Establece el proceso de planificación de la defensa nacional y deroga (el anterior) decreto (37) que establecía 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 y como un sistema único, pero puntualizando que la primera se refiere a la documentación sectorial y no nacional como lo establecía el anterior DS N° 37 y que tiene un carácter político, mientras que la segunda es de carácter militar y se produce desde el nivel estratégico conjunto por el EMCO.

Consecuentemente, señala a la planificación primaria, 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 planificación secundaria, 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 Jefe del Estado Mayor Conjunto (JEMCO). Así entonces, se dispusieron por la vía del 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.	

Fuente: Elaborado por el autor

Figura N° 2, Documentos y niveles señalados por el DS N° 113 del año 2014

La normativa vigente para la planificación de la defensa nacional

Tal como se señaló anteriormente, 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 en lo que concierne a la planificación:

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>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 EMCO 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 SSFAs, 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>

Fuente: Elaborado por el autor

Figura N° 3, Tareas de planificación nacional deducidas de la Ley N° 20.424 del año 2010

El 15ENE2018, el Ministerio de la Defensa Nacional ha emitido por medio de la **Resolución Exenta Ministerial N° 21** el “**Manual de Procesos de la Planificación**”

Basada en Capacidades (PBC) para la Defensa Nacional”, publicación normativa que dispone el marco normativo y político de la planificación nacional, proceso que se debe relacionar con las futuras iniciativas gubernamentales de modificación al actual sistema de financiamiento de las adquisiciones y de los proyectos en las FAs por medio de la Ley del Cobre. Este nuevo proceso metodológico de PBC, considera una marcha blanca de 4 años hasta el 2022, para producir una convergencia y una integración con la actual planificación y con los proyectos que se encuentran en ejecución, producir experiencias y generar los ajustes y las modificaciones que esta experimentación recomiende en el camino que se recorrerá a partir de ahora.

Principalmente, este nuevo proceso de PBC, se concreta mediante un conjunto integrado de subprocesos o bloques procesales, los que incluyen un procedimiento de corto plazo para el empleo de la fuerza y otro de largo plazo para el desarrollo de las capacidades institucionales, normando, relacionando y coordinando íntimamente la planificación política, la planificación estratégica, la programación de adquisiciones, la presupuestación, la gestión de proyectos y las inversiones de la defensa de través de una completa normativa ministerial, que impone tremendos desafíos a las instituciones, al EMCO y al MINDEF.

Se define “**Capacidad**” como la habilidad que se obtiene de la interdependencia y ponderación de diversos factores de capacidad para cumplir las misiones asignadas a la defensa nacional, las que como se señaló se establecieron en cinco **Áreas de Misión**: Defensa, Cooperación Internacional, Emergencia Nacional y Protección Civil, Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado y Seguridad e Intereses Territoriales. Los **Factores Ponderados** obedecen al acrónimo de MERODISI (Material, Entrenamiento, Recurso humano, Organización, Doctrina, Infraestructura, Sostenimiento e Informaciones) y las **Áreas de Capacidades** definidas por esta nueva metodología engloban las distintas habilidades genéricas y afines de las FAs, siendo Mando y Control integrado, Inteligencia, Movilidad y Proyección, Sostenibilidad, Empleo Operacional, Operaciones Especiales y Apoyo a la Comunidad, las que se grafican en el siguiente cuadro explicativo:

Manual de Procesos de PBC, las Áreas de Misión, Factores y Áreas de Capacidades Militares					
Áreas de Misión	Defensa	Factores Ponderados de la Capacidad (MERODISI)	Material	Áreas de Capacidades Militares	Mando y Control integrado
	Cooperación Internacional		Entrenamiento		Inteligencia
	Emergencia Nacional y Protección Civil		Recurso humano		Movilidad y Proyección
	Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado		Organización		Sostenibilidad
	Seguridad e Intereses Territoriales		Doctrina		Empleo Operacional
			Infraestructura		Operaciones Especiales
			Sostenimiento		Apoyo a la Comunidad
			Informaciones		

Fuente: Elaborado por el autor

Figura N° 4, Conceptos de áreas de misión, factores y áreas de capacidades militares

Los encargados de las diferentes fases, insumos y productos de los procesos ministeriales del MINDEF, estratégicos del EMCO o institucionales de las FAs, corresponden en términos generales a la operacionalización de las distintas responsabilidades que se establecieron originalmente por la Ley 20.424 el año 2010, Presidente, Ministro de Defensa, SSD, SSFAs, Junta de Comandantes en Jefe, EMCO, instituciones de las FAs, incorporándose los Comandos Conjuntos y otros ministerios nacionales relacionados con la defensa nacional dando origen a un flujo procesal para el desarrollo de la PBC, compuesto inicialmente de la planificación primaria y secundaria, posteriormente de la programación de adquisiciones con la estructuración del portafolio de capacidades y la programación financiera y finalmente de la presupuestación y su aprobación.

Cada una de estas fases o flujos de procesos, contemplan muchas etapas subordinadas, las que se deben ejecutar de manera simultánea y/o sucesiva, incluyéndose el análisis del entorno político y estratégico, la elaboración de los planes de las FAs de corto y de largo plazo, los análisis financieros, los programas de adquisiciones para el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, la evaluación de proyectos conjuntos o institucionales, la disponibilidad de recursos y la programación financiera con su decisión final, involucrando en su aprobación y/o asesoría a los correspondientes niveles político, estratégico e institucionales.

A continuación, se presenta un cuadro resumido del flujo de procesos establecido por el presente manual, que permite visualizar los diferentes pasos y sus componentes:

Proceso General de Planificación de la Defensa Nacional				
Planificación		Programa de Adquisiciones		Presupuestación
Primaria	Secundaria	Estructuración del Portafolio de Capacidades	Programación Financiera	
Política de Defensa, Áreas de Interés, Áreas de Misión, y Áreas Generales de Capacidad		Anteproyectos		Anteproyecto de Presupuesto
Análisis del Entorno Estratégico (y Político) Actual y Futuro		Factores Financieros		
Directiva de Planificación (desde Nivel Político) de la Defensa (DIPLADE)		Análisis Político y Estratégico Financiero de Anteproyectos		Anteproyecto de Inversión
Planificación Política de la Defensa (de Empleo de la Fuerza y para el Desarrollo de Capacidades)		Programa de Adquisiciones		
Planificación Estratégica (de Empleo de la Fuerza y para el Desarrollo de Capacidades)		Proyectos de Inversión de Mantenimiento del Potencial Bélico (MPB)		Anteproyecto de Operaciones
Plan Estratégico de Empleo de la Fuerza		Fichas de Fundamento del Gasto (FFG)		
Plan Estratégico Conjunto para el Desarrollo de Capacidades		Evaluación de Proyectos y de FFG		Anteproyecto de Mantenimiento
Planes Institucionales (Subsidiarios de Desarrollo de Capacidades)		Disponibilidad de Recursos		
		Programación Financiera		Aprobación Final

Fuente: Elaborado por el autor

Figura N° 5, Flujo del Proceso General de Planificación de la Defensa Nacional

Este nuevo proceso de planificación, posee una orientación de resultados al mediano y largo plazo, involucrando los aspectos estratégicos de empleo de la fuerza militar, el presupuesto y las adquisiciones de material y equipo para el desarrollo de capacidades por

parte de las instituciones de una manera integrada, lo que modifica la visión estanca con que se aprobaban históricamente los proyectos que cada institución presentaba para la aprobación ministerial y/o presidencial, lo que tendrá resultados y una orientación más conjunta de su producto, y que como resultado debería tener una influencia decisiva en la preparación y la ejecución más eficiente de las operaciones militares de guerra y distintas a la guerra, por medio del cumplimiento de las diferentes actividades descritas en las Áreas de misión definidas por la PBC y por la conducción estratégica de los medios por parte del EMCO.

Las subáreas de misión (SAMs) especifican las actividades que en las diferentes áreas de misiones aparecen designadas de manera nominal, estas últimas ya definidas teórica y genéricamente, siendo un requisito metodológico posterior que se identifiquen los contenidos conceptuales de todas las subáreas, que permitan dar cuenta de las tareas susceptibles de ser definidas según la misión de que se trate, así como también evitar que se repitan, o existan similitudes doctrinarias entre las actividades componentes o tareas de cada área. El Manual de PBC señala que “el esquema de áreas y de subáreas de misión es de resolución política y su terminología requiere diferenciarse del lenguaje militar, propio del nivel estratégico de planificación”. Nuevamente en los anexos de las fichas descriptivas de los subprocesos del referido Manual, aparecen señaladas explícitamente las SAMs, conforme se mencionan en el siguiente cuadro:

Esquema de Áreas de Acción (CAPA 2-1) del Manual de PBC				
Defensa	Cooperación Internacional	Emergencia Nacional y Protección Civil	Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado	Seguridad e Intereses Territoriales
Subáreas de Misión (SAMs)				
Alistamiento	Operaciones de Cooperación Internacional	Apoyo a la prevención de emergencias o Catástrofes	Contribución a la Soberanía Territorial	Orden Público en Estados de Excepción Constitucionales
Alarma Estratégica			Apoyo a la Comunidad	
Análisis de la Situación Integrada	Asistencia Internacional con ayuda humanitaria y mitigación de catástrofes	Apoyo a la respuesta ante emergencias o catástrofes	Apoyo a la Investigación Científica Nacional	Control del Espacio Marítimo
Protección			Investigación y Desarrollo Tecnológico Militar	
Acción Militar	Representación del Estado	Apoyo a la recuperación posterior a emergencias o catástrofes	Fabricación, Mantenimiento y Control de Calidad de Material y Equipos	Control Aeroespacial
Movilidad Estratégica	Cumplimiento de Acuerdos Internacionales		Resguardo del Medio Ambiente	
		Medidas de Fomento de la Confianza y la seguridad (MFCS) y Ejercicios Combinados	Traslado de autoridades	Búsqueda y Salvamento
		Elaboración de cartografía y productos asociados		

Fuente: SAMs señaladas por el Manual de PBC, página 140

Figura N° 6, Esquema de Áreas de Misión y SAMs señaladas por el Manual de PBC

Resumiendo, se puede aseverar que si bien es cierto que desde hace muchos años se habían incorporado de manera paulatina en la doctrina conjunta e institucional diversas normas o modalidades para el desarrollo y la demostración de las capacidades militares en los proyectos de adquisiciones aprobados por fichas de fundamentación del gasto y/o financiadas como mantenimiento del potencial bélico por la Ley del Cobre, las que han permitido el desarrollo y la generación de unidades polivalentes y de sistemas operativos equilibrados, la obtención de equipamientos tecnológicos o de nuevos sistemas de armas por las instituciones. Este proceso de PBC, constituye una modificación trascendental, ya que centraliza y reemplaza todos los modelos teóricos o académicos existentes a la fecha, integrándolos en un proceso único bajo una metodología común, la que solo podrá ser modificada o mejorada a partir del año 2022.

Posteriormente, el 01 de febrero de este año se promulgó el **Decreto Supremo N° 1** mediante el cual se aprueba el “**Libro de la Defensa Nacional (LDN)**” edición 2017, derogando la versión anterior del año 2010. Este documento, que se encuentra totalmente abierto a la comunidad nacional e internacional, explicitando en un acto de total transparencia los aspectos esenciales de la política de defensa y la política militar del país, dando a conocer la visión estatal del entorno político y estratégico nacional e internacional, conceptualizando y relacionando los diferentes cambios acaecidos en la estructura superior de la defensa nacional del país, los que tendrán efectos en los procesos de planificación nacional, primarios y secundarios, consolidando la modalidad de la conducción militar estratégica y operacional de manera conjunta establecida desde el año 2010, como los roles de los diferentes organismos de asesoría y de ejecución que existen al servicio del Sistema de Defensa Nacional.

Este nuevo LDN, establece elementos nuevos en la política de la defensa y en la política militar del país con orientaciones hacia el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, las que tendrán efectos en los procesos de planificación de las instituciones de la defensa, nos referimos a la conceptualización y clasificación de las cinco áreas de misión para las FAs y de un sistema de planificación único, integrado por un proceso de planificación de empleo de la fuerza y otro para el desarrollo de capacidades, por la vía de la presentación, evaluación y aprobación de los proyectos y su financiamiento por medio de un Sistema de Inversión en Defensa, lo que ya fue señalado como un efecto de la incorporación del Manual de PBC y sus disposiciones.

En estrecha concatenación con el Manual de PBC y el LDN 2017, el sector defensa emitió seguidamente el 06 de febrero el **Decreto Supremo N° 3**, documento normativo que “**Establece el proceso de planificación de la Defensa Nacional**” y que deroga el anterior Decreto N° 113 del 29ENE2014. El principal fundamento de los considerandos de este nuevo documento normativo ministerial, es que la planificación de la defensa requiere de una orientación superior que guíe la preparación, empleo y el sostenimiento de la fuerza, como asimismo, preservar un adecuado nivel de alistamiento operacional y el desarrollo de capacidades en el mediano y largo plazo, siendo de esta manera necesario actualizar las disposiciones señaladas por el anterior decreto, principalmente para definir metodológicamente un proceso general, único e integrado de planificación de capacidades, como también los **documentos políticos “Primarios”** y los **documentos estratégicos “Secundarios”**, delimitando las responsabilidades de su elaboración en tres etapas; de Planificación, Programación de adquisiciones y Presupuestación, integrando los Ministerios

de Relaciones Exteriores y de Hacienda, como de otros organismos ministeriales o gubernamentales que fueran necesarios en el proceso.

El análisis de sus contenidos, permite presentar tres cuadros con un resumen de las conceptualizaciones del DS N° 3, los insumos y los productos de la “**Planificación Primaria**”, de la “**Planificación Secundaria**” y del “**Portafolio de Capacidades**” establecidos por la Defensa Nacional a partir de este año 2018:

Planificación Primaria: Subsecretario de Defensa (SSD)	
Segmento que entrega las orientaciones superiores del nivel político. Emitidas por el Presidente de la República o por el Ministro de Defensa Nacional, en conformidad con las instrucciones impartidas por aquel, y destinadas a preparar la Defensa Nacional para responder ante los desafíos asociados a los escenarios que se deriven del análisis del entorno estratégico actual y futuro y a desarrollar las capacidades que se estimen necesarias para dicha planificación.	
Insumos	Productos
La política de defensa.	La prospección de escenarios de corto y largo plazo que podrían configurarse desde los lineamientos presidenciales, así como la identificación de amenazas y la apreciación de riesgos.
El análisis del entorno estratégico actual y futuro en relación con las áreas de interés establecidas.	La definición de los efectos políticos deseados en el caso del empleo de la fuerza y la definición del nivel de ambición, para el caso de definir capacidades.
Los estudios que aporten los distintos ministerios y organismos públicos, incluyendo a los centros de estudios del mundo académico.	Las orientaciones y tareas de movilización nacional que fuesen necesarias para completar los potenciales humanos, materiales e industriales para enfrentar situaciones que afecten la seguridad exterior.
Los lineamientos presidenciales respecto a la forma en que el Estado enfrentará situaciones que afecten al país y de competencia de la Defensa Nacional.	El proceso de alarma nacional que permita advertir oportunamente la conformación de escenarios que afecten la seguridad exterior de la República.
	Documentos especiales o de contingencia afines con el nivel político de planificación de la Defensa Nacional.

Fuente: Elaborado por el autor

Figura N° 7, La Planificación Primaria o Política de la Defensa Nacional (SSD)

Planificación Secundaria: Estado Mayor Conjunto (EMCO)	
Corresponderá al JEMCO dirigir los procesos de este segmento, proponiendo al MINDEF los documentos para el empleo de la fuerza y someter al nivel político los productos correspondientes al desarrollo de capacidades en la etapa de programación de adquisiciones del proceso general de planificación de la Defensa Nacional.	
Proceso de la Planificación Secundaria	Productos
Los diferentes productos del nivel superior primario son utilizados de manera sistémica por este segmento como insumos para las diferentes etapas y trabajos del flujo de procesos que se desarrollan de acuerdo al Manual de PBC en la Planificación, Programación de	Los planes que contienen las previsiones de empleo de la fuerza frente a contingencia que pudieran afectar la seguridad exterior, y apoyar la acción política en caso de que alguna derive en una crisis internacional.
	Plan que contiene las previsiones en caso de empleo de la fuerza en caso de conflicto armado exterior, concordante con los lineamientos presidenciales.
	Plan que contiene las previsiones de preparación de la fuerza para lograr la disponibilidad de esta y permitir su accionar, incidir o demandar tareas en las diferentes áreas de misión definidas.
	Planes deliberados afines con las funciones que propiamente le corresponden a la planificación estratégica de las Fuerzas Armadas.
	La definición de las áreas de capacidades militares en que se materializan las áreas generales de capacidades de la Defensa Nacional definidas en la Política de Defensa y la determinación del nivel de esfuerzo a la fuerza para recomendar soluciones materiales o no materiales.

Adquisiciones y Presupuestación de la Defensa Nacional.	Plan Estratégico Conjunto para el desarrollo de capacidades que contenga dichas recomendaciones a las instituciones.
	Los proyectos de inversión derivados del Plan Estratégico Conjunto para el desarrollo de capacidades.

Fuente: Elaborado por el autor

Figura N° 8, Planificación Secundaria o Estratégica de la Defensa Nacional (EMCO)

Estructuración del Portafolio de Capacidades (SSD)	
Corresponderá al Subsecretario de Defensa (SSD) dirigir la estructuración del Portafolio de Capacidades y someter al Ministro de Defensa Nacional los productos de la misma y que se requieren de su resolución.	
Insumos	Productos
Anteproyectos derivados del Plan Estratégico Conjunto para el desarrollo de capacidades y de los planes institucionales subsidiarios.	Análisis político, estratégico y financiero de los anteproyectos.
La información relativa a los factores financieros facilitada por las Subsecretaría de las FAs.	El Programa de las Adquisiciones aprobadas.
Las Fichas de Fundamento del Gasto (FFG).	Los proyectos de Inversión.
Los proyectos de mantenimiento del potencial bélico (MPB).	La evaluación técnica y económica de los proyectos de inversión, de las FFG y de los proyectos de MPB.

Fuente: Elaborado por el autor

Figura N° 9, Portafolio de Capacidades de la SSD

Posteriormente, les corresponde a los Comandantes en Jefe del Ejército, Armada y la Fuerza Aérea, dirigir la elaboración de los distintos planes institucionales subsidiarios del Plan Estratégico Conjunto para el desarrollo de las capacidades militares correspondientes, según el flujo de proceso general de planificación señalado por el Manual de PBC y ser sometidas a la consideración del nivel político por intermedio del Estado Mayor Conjunto en la etapa de la programación de las adquisiciones, siendo esta última dividida en dos segmentos, una para establecer el Portafolio de Capacidades derivado de los documentos primarios y secundarios, y otro, para formular la programación financiera de los proyectos de inversión aprobados.

Este documento normativo emitido este año 2018, y tal como se señaló anteriormente, en sus preceptos finales deroga el Decreto Supremo N° 113 del año 2014, estableciendo un conjunto de normas y procesos de flujos orientados a desarrollar una planificación política (primaria) y estratégica (secundaria) orientada al corto plazo para el empleo de la fuerza en caso de conflicto armado y uno de largo plazo para el desarrollo de capacidades militares por parte de las instituciones por medio del Portafolio de la Capacidades como parte de las diferentes etapas y el flujo de procesos de PBC. Para comprender adecuada e integralmente esta nueva metodología que integra en un solo proceso metodológico la planificación operacional y los proyectos de adquisiciones y el MPB, en necesario conocer los preceptos normativos del Manual de PBC, lo señalado por el LDN 2017, la legalidad, insumos, productos y tareas contempladas por el DS N° 3, aspectos que fueron además establecidas y difundidos institucionalmente por el D-1001 en DIC2017. A diferencia del DS N° 37 que establecía los formatos de la planificación primaria y secundaria, y al igual que el DS N° 113, este decreto en su artículo 20 señala que los productos, los documentos afines, sus esquemas y formatos serán definidos durante el proceso por la SSD, la SSFAs y el EMCO respectivamente.

En el plano institucional durante el pasado mes diciembre de 2017, se aprobó el **D-10001 “Doctrina El Ejército”**, que incluye un detallado capítulo acerca de la función matriz

“Planificar” y la relación entre el desarrollo de capacidades militares y los proyectos de inversión en defensa, como también acerca de las particularidades de los niveles de la conducción militar, las nuevas áreas de misión y la gestión del financiamiento institucional, importante documento normativo y orientador del más alto nivel estratégico y que se encuentra en plena sintonía y concordancia con los contenidos del LDN 2017 y el Manual de PBC.

Se presentan resumidamente en un cuadro explicativo, los diferentes componentes conceptuales y teóricos que se agrupan en torno a las diferentes áreas de misión definidas por el D-10001, las que finalmente se concretan en imperativos, capacidades por desarrollar, propósitos y las diferentes operaciones militares de guerra y/o distintas de la guerra que se configuran como de responsabilidad institucional según esta doctrina institucional del 2017:

Áreas de Misión Institucionales conforme la D-10001				
Defensa	Cooperación Internacional	Emergencia Nacional y Protección Civil	Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado	Seguridad e Intereses Territoriales
Componentes conceptuales, teóricos y operacionales que las concretan				
Conceptualización.	Conceptualización de la Acción Internacional y de la Cooperación Internacional.	Conceptualización.	Conceptualización.	Conceptualización.
Imperativos del Área de Misión.		La ayuda Militar de Emergencias (AME).	La contribución al desarrollo, cohesión social y soberanía territorial.	
Capacidades por desarrollar.			Área Políticas Públicas nacionales, Ayuda Militar Social y en el el Ámbito de la cohesión social.	
Propósitos.	Imperativos del Área de Misión.	Con o sin Estado de Excepción Constitucional.		Seguridad y Orden Público.
Operaciones Militares de Guerra.	Capacidades por desarrollar.	Unidades con que cuenta el Ejército.	La Responsabilidad Social Institucional (RSI), Dimensión Ética, Calidad de vida laboral y Medio ambiente y Relación con la comunidad.	Presencia nacional en la Antártica.
	Operaciones Militares relacionadas.	Operaciones Militares relacionadas.	Imperativos.	Búsqueda, rescate y salvamento.
			Capacidades por desarrollar.	Operaciones Militares relacionadas.
Operaciones Militares relacionadas.				

Fuente: Elaborado por el autor

Figura N° 10, Mapa Conceptual de las Áreas de Misión señaladas por D-10001

Cabe destacar, que esta Doctrina conceptualiza y define el concepto de área de misión y los diferentes imperativos, capacidades propósitos y operaciones militares que la concretan respectivamente, señalándose que las subáreas de misión (SAM) no han sido definidas aún por el MINDEF, asimismo, las diferentes subáreas de misión tampoco fueron incluidas

detalladamente en el LDN 2017. Sin embargo se refiere a ellas el Manual de PBC, señalándose que “dado que las áreas de misión son categorías generales y abstractas que cubren todo el espectro de misiones asignadas a la defensa nacional, se deben descomponer en categorías subsidiarias más concretas y manejables, para facilitar las tareas o actividades a ejecutar en cada aérea”, las que fueron explicitadas en este trabajo por medio de la figura N° 6.

De esta manera, habiéndose observado los flujos de procesos y las etapas de la PBC, las diferentes conceptualizaciones y los contenidos explicatorios de las áreas de misión y de las SAMs establecidas por el nivel político y conceptualizadas por el Ejército, es posible comprender de forma inmediata, la necesidad de que los oficiales de los distintos niveles de mando o de asesoría de la función accionar y planificar, como aquellos que se encuentran cursando estudios de especialización primario, dominen, conozcan y profundicen por medio de la auto-preparación de carácter individual, este nuevo y complejo Sistema de Planificación de la Defensa Nacional, el que poseerá una marcha blanca de 4 años, antes de ser implementado de manera definitiva, y que por cierto tendrá importantes efectos en la continuidad de los actuales proyectos, la presentación de los futuros programas de adquisiciones, las FFG o los proyectos de MPB, en la metodología para la elaboración de la planificación estratégica conjunta, y además, en la elaboración de los ahora denominados “planes subsidiarios” institucionales por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Antes de finalizar esta descripción cronológica de los aspectos más importantes de los diferentes procesos de planificación nacional que han existido desde el año 1950 hasta la actualidad, quisiera reafirmar el objetivo inicial de este documento de análisis, que fue presentar resumidamente a los profesores y alumnos los trascendentes cambios incorporados este año 2018 al proceso a la planificación primaria y secundaria de la Defensa Nacional, los que sin duda tendrán efectos en los procesos internos de planificación estratégica, de desarrollo y de sostenimiento de las diferentes instituciones de las FAs, especialmente al tener presente el rol que la ACAGUE tiene en la especialización primaria de los oficiales de Estado Mayor como comandantes o asesores en los niveles estratégicos, operacionales o tácticos de la conducción militar, tarea docente que conlleva la necesidad de observar en forma periódica y dar a conocer estas modificaciones a su alumnado, como asimismo aportar al pensamiento estratégico por medio de la investigación académica en el ámbito de las ciencias militares, proceso de permanente producción y transferencia de nuevos conocimientos a la institución.

Consideraciones finales

Si se pudiera separar en etapas las diferentes transiciones de los modelos de planificación de la Defensa Nacional, se puede identificar una primera etapa de desarrollo de los conceptos entre el año 1945 y el año 1960, período inicial en que la planificación estratégica de la guerra no era totalmente asumida de una manera conjunta, seguida de una segunda etapa hasta el año 2010 de perfeccionamiento de los campos de acción, el CONSUSENA y la JCCJ, con un sistema de planificación mixto que consideraba a las instituciones como órganos de maniobra estratégicos en simultáneo a la existencia de teatros conjuntos en los extremos del país e incorporándose los modelos de planificación la OTAN, y una tercera etapa posterior orientada a la consolidación de los procesos de planificación primarios y secundarios, considerando una conducción política centralizada del sector defensa bajo un nuevo sistema que impone que la conducción de la guerra en los

niveles estratégicos y operacional sea integralmente conjunta, centralizándose en un proceso único de PBC, que tiene como producto principal un conjunto de previsiones de corto y de largo plazo para el empleo de la fuerza y el desarrollo de capacidades militares.

Este nuevo PBC y su implementación por parte del Ejército, Armada y la Fuerza Aérea, es un verdadero desafío, ya que modifica de manera significativa todo el proceso de adquisiciones, orientándolo al desarrollo de nuevas capacidades o al MPB de la fuerza militar, orientando una nueva modalidad para la presentación y la aprobación de los proyectos de inversión y presupuestarios de las instituciones, y en forma paralela, los procesos de planificación primaria y secundaria de la defensa, lo que tendrá efectos en la planificación, preparación, desarrollo y el empleo conjunto de la fuerza militar, buscándose una mayor integración, coordinación y eficiencia de los procesos que se ejecutaban hasta la fecha con estos fines.

Sin embargo, conforme a la normativa ministerial existirá una transición en el establecimiento de las nuevas disposiciones que se generaron este 2018, las que orientan su perfeccionamiento posterior mediante cambios o innovaciones a partir del año 2022, ya que se considera una marcha blanca, período de prueba que debe ser aprovechado intensamente para la obtención de experiencias, lecciones aprendidas y recomendaciones institucionales que tendrán que procesarse adecuadamente, siendo entonces desde el punto de vista académico y metodológico, un nuevo proceso de planificación en plena incorporación, experimentación y verificación de su uso por un período de cuatro años. Esto involucra la necesidad de tener presente en todo momento, que es un proceso que permitirá modificaciones, el cual debe observarse bajo un prisma de detectar oportunidades de optimización y mejor funcionamiento, con los respectivos fundamentos y adecuados respaldos.

Además, esta incorporación y reunión en un proceso único e integrado de toda la planificación operacional, administrativa y logística, de adquisiciones, desarrollo de capacidades, financiamiento y presupuestos, mantenimiento del potencial bélico y de empleo de la fuerza en caso de conflicto o de crisis, generará importantes efectos metodológicos, ya que significará un cambio a la última modalidad de planeamiento empleada desde el año 2014 por las direcciones de planificación del EMCO, Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, con la complejidad que deberá coordinarse y conectarse imperativamente con la continuación de los proyectos que se encuentran en pleno desarrollo, los que deberán finalizarse bajo los procedimientos anteriores, en paralelo a la generación de nuevos proyectos con la aplicación de esta nueva normativa ministerial.

Se reafirma la importancia de que los procesos educativos de especialización de Estado Mayor, consideren, como efectivamente lo han materializado históricamente en las aulas de la ACAGUE, una permanente atención curricular y docente a los procesos de planificación primarios y secundarios, como también adquirir un conocimiento actualizado de las distintas normas que disponen su cumplimiento, teniendo al mismo tiempo una permanente preocupación por medio de la investigación académica, orientada a la generación de pensamiento estratégico en torno a las ciencias militares y a esta temática de los procesos de planificación de la Defensa Nacional, como a la continua generación y transferencia del conocimiento hacia toda la institución por parte de sus alumnos y profesores.

Bibliografía

Decreto Supremo N° 37, MINDEF, 1950.

Decreto con Fuerza de Ley N° 181, MINDEF, 1960.

Decreto Supremo N° 113, MINDEF, 2014.

Decreto Supremo N° 1, MINDEF, 2018.

Decreto Supremo N° 3, MINDEF, 2018.

D-10001, Ejército, Ejército de Chile, 2017.

Libro de la Defensa Nacional 2017, MINDEF, 2018.

Manual de Procesos de la Planificación Basada en Capacidades para la Defensa Nacional, MINDEF, 2018, aprobado por la Resolución Exenta MINDEF N° 1 del 15ENE2018.