



# LA SUBSECRETARÍA DE DEFENSA, PIEZA FUNDAMENTAL EN LA NUEVA VISIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL

Ernesto Gómez López\*

*Derivado de la promulgación de la Ley N° 20.424, la defensa nacional tuvo un profundo cambio en su estructura organizativa, procesos y actores, que actualizan la forma cómo el país entiende el conflicto y la cooperación internacional, así como la participación en ella de las Fuerzas Armadas.*

*En este nuevo escenario, la defensa nacional debe ser entendida como un sistema inclusivo, en el cual las organizaciones, dentro y fuera del Ministerio de Defensa, conforman un equipo de trabajo que actúa con un sentido y criterio común, de acuerdo a las atribuciones que le otorga el marco legal.*

*Habiendo pasado menos de un año de la promulgación de la ley, se plantean grandes desafíos derivados de las tareas entregadas por el cuerpo legal, especialmente a nivel del Estado Mayor Conjunto y de la Subsecretaría de Defensa, organizaciones donde recaen los mayores cambios producto de este nuevo enfoque para el sistema de defensa nacional.*

*Asumiendo, a grandes pinceladas, que el Estado Mayor Conjunto es continuador del Estado Mayor de la Defensa y la Subsecretaría, denominada Subsecretaría para las FFAA, es la heredera de la Subsecretaría de Guerra, Marina y Aviación, se puede inferir que la Subsecretaría de Defensa al no ser continuadora de organización alguna debe ir haciendo camino al andar, con todos los desafíos que ello implica.*

*La ley precitada le entrega a la Subsecretaría de Defensa responsabilidades de gran importancia para la seguridad del país y por eso está llamada a ser un actor relevante en el sistema de defensa nacional.*

## - Introducción.

La reciente creación de la Subsecretaría de Defensa, en virtud de la Ley N° 20.424, "Estatuto Orgánico del Ministerio Nacional", del 2 de febrero del 2010, viene a cubrir un vacío en la orientación política de la conducción y desarrollo de la fuerza, cuyas funciones básicas habían sido desarrolladas con anterioridad por el nivel estratégico o simplemente no eran ejecutadas.

Esta nueva situación está en plena sintonía con lo expresado en el Libro de la Defensa 2010 y representa la con-

clusión de una situación intensamente estudiada y debatida al interior de la comunidad de defensa por más de 10 años.

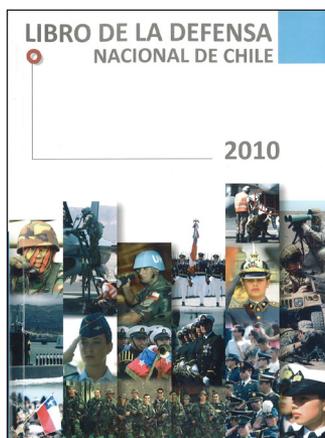
En este artículo me referiré al nuevo enfoque de la defensa nacional que propicia la nueva legalidad y al papel que en ella juega la Subsecretaría de Defensa.

Asimismo, en lo que sea pertinente y en forma general, mencionaré a los otros componentes nuevos en la estructura superior de la defensa, como son el Estado Mayor Conjunto y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

\* Capitán de Navío. Oficial de Estado Mayor.

Proseguiré mencionando las tareas de la Subsecretaría de Defensa y los desafíos que enmarcan su accionar en el corto y mediano plazo.

Finalizaré el trabajo, a modo de conclusión, con unas breves reflexiones finales.



### - El nuevo enfoque de la Defensa Nacional.

- **El conflicto moderno.**

Tres tendencias se aprecian en el conflicto moderno: su *carácter restringido*, su *contundencia* y su *naturaleza conjunta*. El *carácter restringido* puede entenderse como la propensión a la brevedad y localización en el espacio. Esto es producto, entre otros aspectos, del interés internacional en detener rápidamente las guerras, dada su influencia negativa en la conservación del orden internacional, y de la creciente intolerancia de la opinión pública a las bajas humanas, especialmente las propias.

La natural consecuencia de lo anterior es la *contundencia*, ya que para obtener logros estratégicos en plazos reducidos se requiere concentrar el esfuerzo militar en tiempo y espacio. Esta concentración incrementa la probabilidad de éxito y hace la guerra "más aceptable" en vidas humanas y duración.

Finalmente, la tendencia creciente a ejecutar operaciones *conjuntas* se origina

en la incorporación al espacio de batalla de la dimensión aérea, lo que hace improbable la existencia de un escenario terrestre y otro oceánico independientes. Además, el hecho de coordinar los esfuerzos de todas las dimensiones en un teatro produce un efecto sinérgico que contribuye a lograr la contundencia requerida en las operaciones militares. El entendimiento de este carácter del conflicto moderno hace que la fuerza militar deba tener características apropiadas, pero también que ésta sea conducida **conjuntamente** en plena concordancia con los objetivos políticos esperados; éste es uno de los ejes de la nueva ley.

- **Cooperación internacional.**

Chile, con su modelo económico abierto al mundo, ha tenido una importante integración regional y en los mercados mundiales, a través de múltiples acuerdos y otras iniciativas, que va más allá de lo meramente comercial.

A modo de ejemplo, *"el tratado que tiene Chile con la Unión Europea es no sólo comercial, sino político y de seguridad, y de ahí el que el contingente del Ejército lleva varios años en Bosnia y eso es producto de una asociación política y de seguridad con la Unión Europea"*<sup>1</sup>.

En el futuro, es presumible que existirá una mayor profundización en los ámbitos políticos y de seguridad, o sea, que junto a la integración económica se produzca una mayor necesidad de cooperación política y de seguridad.

En lo que afecta a las FF.AA., éstas van a seguir participando en la defensa del territorio, en el apoyo al desarrollo nacional y a la población, pero *"va a ver un fuerte énfasis - mayor al actual - en la cooperación internacional en las operaciones de paz y en la diplomacia de defensa. Esta última va a ser uno de los elementos centrales que va a obligar a reconfigurar parte de las fuerzas militares"*<sup>2</sup>.

1.- O. Izurieta F. "Política de Defensa Nacional", Revista MINERVA, Fuerza Aérea de Chile, Ejemplar N° 66, página 13.  
2.- O. Izurieta F. "Política de Defensa Nacional", Revista MINERVA, Fuerza Aérea de Chile, Ejemplar N° 66, página 13.

Este esfuerzo requerirá del empleo y de la férrea integración de la política exterior y la política de defensa, proceso que no es fácil de lograr, pero que requiere ser abordado con decisión.

- **La gestión de la defensa.**

El Ministerio de Defensa, con anterioridad a la promulgación de la ley, no tenía la capacidad de “conducir” la defensa, limitándose sólo a “administrarla”. Ello era así por la inexistencia de la orgánica y del personal capacitado para dicha labor. Para realizar esta tarea, el Ministerio debía requerir el apoyo permanente de las FF.AA., las que debían distraer su foco de trabajo esencial.

Del mismo modo, muchas de las iniciativas de defensa provenían de las instituciones militares y el Ministerio sólo se limitaba a aprobar o desaprobar lo propuesto.

En síntesis, en el relacionamiento del Ministerio con sus pares internacionales se apoyaba fuertemente en la capacidad de las instituciones y la generación de ideas innovadoras provenía también de ellas, generando una situación que, si bien funcionó antaño, no era recomendable mantener en los actuales tiempos.

Finalmente, pero no menos importante, era necesario, en el aspecto administrativo, simplificar la estructura superior de la defensa, estableciendo con claridad las funciones de mando y asesoría, así como eliminar o sustituir aquellas organizaciones que no son útiles en la actualidad y que respondían a otros esquemas o visiones ya superadas.

- **Enfoque sistémico.**

Con anterioridad a la ley que comentamos, la defensa presentaba niveles

difusos de conducción y planificación, llegándose en algunos casos a considerar la ejecución de tareas propias de un nivel en otro; al respecto, y por citar un ejemplo, es destacable que parte de la planificación política de la defensa la ejecutara el nivel estratégico.

El nuevo enfoque pretende en síntesis, entender la defensa como un “sistema”, donde los actores presentes, de los diferentes niveles, tienen sus funciones y atribuciones específicas dadas por ley, lo que no obsta que exista la comunicación en materia de asesoría, coordinación y relaciones de mando, permitiéndose así desarrollar los procesos que prevé una conducción integrada de la defensa.

De esta forma, se logra que el Ministerio sea una organización con las competencias adecuadas para liderar el desarrollo del sector defensa, situación que abarca el espectro

amplio de la conducción y del desarrollo de la fuerza.

- **Líneas de acción.**

En lo concreto, la ley prevé las siguientes líneas de acción:

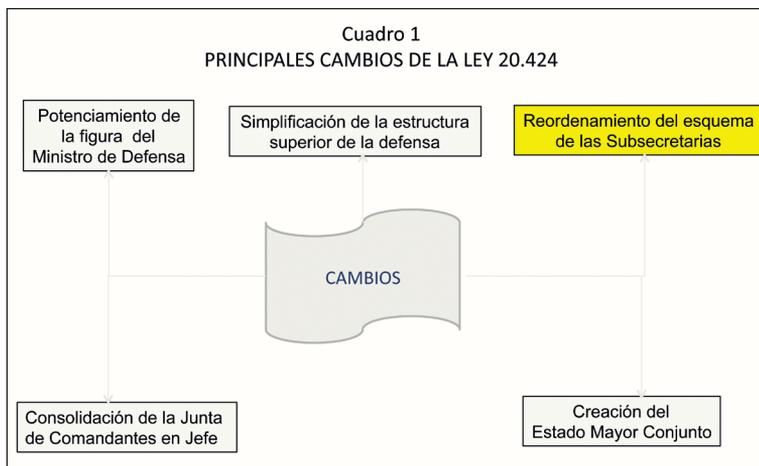
- **Simplificación de la estructura superior de la defensa,** eliminando o modificando instituciones que conformaban la estructura superior de la defensa, que respondían a concepciones superadas, algunas heredadas de la Guerra Fría, particularmente el CONSUSENA y el CONSUDENA, dejando al COSENA como órgano asesor del Presidente de la República en materias vinculadas a la seguridad nacional.



- **Potenciamiento de la figura del Ministro de Defensa**, al designarlo como Presidente de la Junta de Comandantes en Jefe en todo momento, hacerlo responsable de la planificación de la defensa ante el Presidente y situarlo claramente como colaborador directo del Jefe de Estado cuando éste asume como Jefe Supremo de las FF.AA. Asimismo, tiene la potestad de coordinar a otros entes del Estado para las funciones y requerimientos que la defensa nacional demande.
- **Reordenamiento del esquema de las subsecretarías**, pasando de un esquema “institucional”, Subsecretaría de Marina – Guerra – Fuerza Aérea, a organismos de trabajo funcionales, uno de características administrativas, la Subsecretaría para las FF.AA. La otra entidad, de gestión política, recibe el nombre de Subsecretaría de Defensa y es la encargada de las políticas, planes y doctrinas sectoriales, viene a nutrirse con la experiencia del Departamento de Planificación Primaria del antiguo Estado Mayor de la Defensa Nacional y de otras áreas del antiguo Ministerio, para así desarrollar creativamente sus responsabilidades con el enfoque que le da su nivel.
- **Consolidación de la Junta de Comandantes en Jefe**, llevándola a ser el principal órgano asesor militar del

Ministro de Defensa sobre aspectos institucionales, comunes y conjuntos de las FF.AA. Relevante es también que se incorpora como miembro pleno al Jefe del Estado Mayor Conjunto.

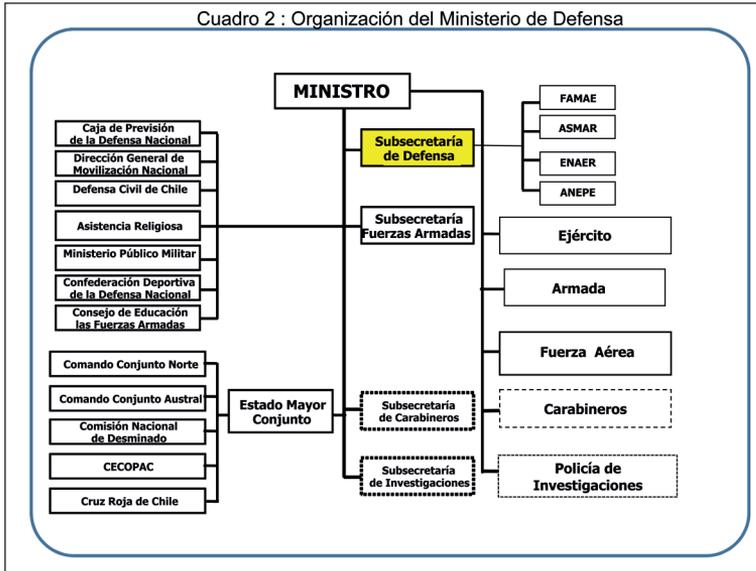
- **Creación del Estado Mayor Conjunto**, entendiendo con claridad las características y naturaleza del conflicto actual y así fortalecer la institucionalidad conjunta, tanto en el ámbito de la asesoría y planificación estratégica, como en el de operaciones. O sea, es un Estado Mayor estratégico, encargado de la planificación y conducción de todas las fuerzas asignadas a las operaciones para crisis, conflicto bélico y operaciones de paz en el exterior.



**- Estructura del nuevo Ministerio de Defensa Nacional.**

Con los cambios de la ley se reafirma que éste es el órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de la Defensa Nacional, quedando su organización como sigue:

Cuadro 2 : Organización del Ministerio de Defensa



**- Organización Ministerial.**

Las nuevas organizaciones que es preciso destacar son la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto, haciendo hincapié en su relación con la Subsecretaría de Defensa.

**• Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.**

Sin perder de vista que la defensa es vista como un "sistema", el accionar de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas dice

En síntesis, ya que la totalidad de sus tareas se encuentran en la ley, sus principales cometidos son:

- Proponer y evaluar la política de defensa, la política militar y las planificaciones primaria y secundaria de la defensa nacional.
- Estudiar las necesidades financieras y presupuestarias del sector y proponer el anteproyecto de presupuesto anual.
- Fiscalizar las actividades del sector defensa y velar por una eficiente administración en los organismos que lo componen.
- Informar al Congreso Nacional respecto de las políticas y planes de la defensa nacional. Le corresponderá, especialmente, informar sobre la planificación de desarrollo de la fuerza y los proyectos específicos en que se materialice.
- Supervisar, sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Hacienda, la inversión de los recursos asignados a los organismos, servicios e instituciones del sector defensa<sup>3</sup>.

relación con la gestión de los asuntos y procesos administrativos que el Ministerio y las Fuerzas Armadas requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Sus principales tareas, y que tienen relación directa con la labor de la Subsecretaría de Defensa, están relacionadas con **aspectos financieros y presupuestarios**, ya que esta Subsecretaría es la encargada de la programación financiera y presupuestaria de largo plazo de los recursos del sector y debe formular, así como evaluar, en coordinación con el Subsecretario de Defensa, el anteproyecto de presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, incluyendo los anteproyectos de presupuesto de las FF.AA. Asimismo, debe coordinar y supervisar la ejecución del presupuesto asignado al Ministerio y asesorar al Ministro en aquellos asuntos que tengan relación con la aplicación de las normas y planes para la elaboración y ejecución presupuestaria del Ministerio y de sus instituciones dependientes.

3.- Artículo N° 3 de la Ley 20.424 "Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional".

En el mismo sentido, debe estudiar el **financiamiento de los proyectos de adquisición e inversión para las Fuerzas Armadas** y en el aspecto de ejecución presupuestaria ministerial, esta Subsecretaría propone al Ministro los informes al Congreso Nacional sobre éste y sobre el financiamiento de los proyectos de adquisición e inversión para las Fuerzas Armadas.

- **Estado Mayor Conjunto.**

El Estado Mayor Conjunto es el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas.

Sus principales tareas, en relación con la Subsecretaría de la Defensa, dicen relación con la **elaboración y actualización de la planificación secundaria**, así como de asegurar la correspondencia, en materia de desarrollo y empleo de la fuerza, entre la planificación secundaria y la planificación institucional y operativa.

En cuanto a lo específico en el **desarrollo de la fuerza**, participa en la evaluación de los proyectos de adquisición e inversión de las Fuerzas Armadas y propone al Ministro los proyectos de adquisición e inversión conjuntos.

Finalmente, provee de **inteligencia** a la Subsecretaría de Defensa para efectos de la planificación primaria, particularmente para la elaboración de la **Apreciación de Riesgos y Amenazas**, que viene a reemplazar a la **Apreciación Global Político – Estratégica**.

- **Subsecretaría de Defensa.**

La Subsecretaría de Defensa, de acuerdo a

la ley, queda a cargo de la **planificación política** de la defensa, abarcando las políticas de defensa y militar, la evaluación de todos los proyectos del sector defensa, las relaciones internacionales de defensa y las políticas sobre el desarrollo científico, tecnológico e industria de defensa, entre otros aspectos.

Especial tarea es la de congregar a sectores incluso externos a defensa, ya que la ley le entrega a esta Subsecretaría dos importantes tareas, la confección de la **Apreciación sobre Riesgos y Amenazas (ARA)** y la **planificación primaria**, las que congregan, en este nivel y en un ambiente político – estratégico, a órganos mixtos, civil-militares, y otros sectores del Estado para que proporcionen los insumos necesarios y para que ejecuten lo resuelto, en el marco de las funciones de cada organización.

- **Organización de la Subsecretaría de Defensa.**

Su organización comprende las divisiones que se señala en el gráfico siguiente:

Sus tareas esenciales, conforme a la ley son las siguientes:



- Generar la Política de Defensa Nacional, que comprende:
  - ✓ Mantener actualizada la Apreciación de Riesgos y Amenazas.
  - ✓ Elaborar los planes de la defensa nacional a nivel político.
  - ✓ Establecer las coordinaciones con las otras organizaciones del Estado, para hacer viable la política y la planificación de la defensa nacional.
  - ✓ Elaborar la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional.
  
- Generar la Política Militar, que considera:
  - ✓ Determinar las capacidades y el desarrollo general de las FF.AA.
  - ✓ Proponer la asignación de recursos y las prioridades, para servir a la estrategia de seguridad y defensa.
  - ✓ Proponer la aprobación de los proyectos de inversión en defensa.
  - ✓ Efectuar el seguimiento a los proyectos en desarrollo.
  
- Asesorar al Ministro en la aprobación de la planificación estratégica de las FF.AA.
  
- Generar la Política de relaciones internacionales de la Defensa Nacional, en coordinación con y al servicio de la política exterior del país y que comprende:
  - ✓ Diseñar la diplomacia de defensa.
  - ✓ Mantener y acrecentar las relaciones bilaterales que sirvan los intereses de la política de defensa y exterior.
  - ✓ Participar en las instancias multilaterales, en función de los intereses de la política de defensa y exterior.
  
- Participar en las instancias políticas para definir, acordar y llevar a cabo la proyección de fuerzas chilenas al exterior.
  
- Generar la Política para la investigación científica y el desarrollo tecnológico, que sirva a la política de defensa y política militar, entendiéndose por ello:
  - ✓ Establecer y/o coordinar los convenios con universidades, empresas y organismos estatales o privados, nacionales y extranjeros, para implementar la política de desarrollo científico y tecnológico.
  - ✓ Determinar las prioridades y asignación de recursos en desarrollo científico y tecnológico, en función de la política de defensa y política militar.
  - ✓ Determinar las áreas prioritarias para centrar los esfuerzos en innovación y desarrollo tecnológico.
  - ✓ Establecer la política espacial de la Defensa Nacional.
  
- Generar la Política para el eficiente y adecuado funcionamiento de las empresas de defensa, lo que implica:
  - ✓ Supervisar el desempeño productivo y financiero de las empresas de defensa.
  - ✓ Supervisar y proponer al Ministro los acuerdos comerciales que propongan las empresas de defensa.
  
- Preparar los informes al Congreso Nacional, en las materias atinentes a la Subsecretaría de Defensa.

- Concurrir a la formulación del presupuesto de la defensa nacional.

Además de ello, se debe destacar que la misma ley establece que la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) depende del Ministro, a través de la Subsecretaría de Defensa, lo que implica participar en el direccionamiento académico e investigativo de esa importante entidad de estudios, objeto se constituya en un oportuno y decisivo aporte a las tareas del Ministerio.

**- Desafíos de corto y mediano plazo.**

Los principales desafíos dicen relación con los retos futuros, en el corto y mediano plazo, e implican concebir nuevos escenarios y maneras de empleo de la fuerza militar y que esta contribución se encuentre plenamente integrada a los otros medios del Estado, particularmente al accionar del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Quizás es el momento adecuado para ir pensando en una Revisión Estratégica de la Defensa Nacional<sup>4</sup> completa, similar a la que han desarrollado otros países y que validan periódicamente, ello contribuye a asentar las bases conceptuales del desarrollo y empleo de la fuerza militar en un futuro cada vez más impredecible.

Por lo pronto, en opinión del Subsecretario de Defensa, es relevante *“elaborar una estrategia de seguridad nacional a partir de riesgos, amenazas, escenarios, capacidades y vulnerabilidades. Esto significa anticipar y entender los nuevos escenarios estratégicos de la seguridad exterior de Chile”*<sup>5</sup>. A partir de la comprensión de estos elementos, debemos precisar cómo se emplea

la fuerza militar del futuro, tanto en lo que se refiere a su empleo como en su calidad de instrumento de cooperación internacional y su capacidad para proteger los intereses nacionales.

En sintonía con lo anterior, es imperativo desarrollar una nueva estructura de las fuerzas para el siglo XXI de Chile. Se recalca que es “de Chile”, ya que a la hora de optar por algún tipo de “modelo” no se debe olvidar la propia realidad del país, su posición geoestratégica, su historia y la legalidad vigente, por lo cual, se estima sería un error traer y aplicar un esquema foráneo sin hacerle las necesarias modificaciones.

Otro punto relevante y según se indicó previamente, es aunar esfuerzos con otros sectores del Estado, en particular con nuestra Cancillería. El sistema de defensa al que se aspira debe ser inclusivo y no exclusivo, en el cual el esfuerzo sinérgico constituya el motor de esta nueva forma de entender la defensa y no repetir esquemas y apreciaciones del pasado.

Finalmente, hay que consolidar los procesos, es decir, la ley recientemente promulgada debe ser “operacionalizada” y el sistema de defensa debe partir dando sus primeros pasos con una mente abierta, generosidad y pensamiento crítico.

**- Reflexiones finales.**

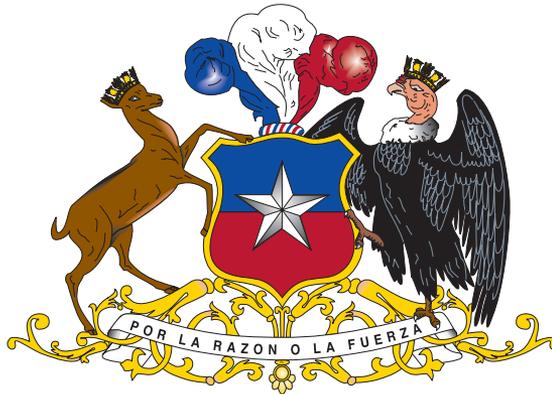
- La nueva ley recoge con propiedad las características del conflicto moderno y la cooperación internacional y la forma de empleo del instrumento militar en ellos, creando una nueva institucionalidad y considerando a la defensa como un sistema donde todos los organismos que lo integran actúen coordinadamente bajo un criterio o visión común.
- En este nuevo enfoque, en el que hay nuevos actores y procesos, la Subsecretaría de Defensa ocupa una

4.- Por ejemplo, la Revisión Estratégica de la Defensa, desarrollada por España el año 2003.

5.- O. Izurieta F. Artículo “Política de Defensa Nacional”, Revista MINERVA, Fuerza Aérea de Chile, Ejemplar N° 66, página 15.

- posición de relevancia desarrollando funciones en el nivel político que antes eran ejecutadas por otras entidades o simplemente no eran cumplidas.
- El desafío de esta nueva Subsecretaría es de una gran magnitud y de importancia trascendental para el sistema de defensa, ya que entre otros aspectos es la gran coordinadora con otras organizaciones del Estado y en particular con las existentes al interior del Ministerio de Defensa.
  - Finalmente, el accionar de la actual dotación es relevante toda vez que, como primera tripulación, es la encargada de imprimirle a la Subsecretaría su carácter e impronta, tal como es reconocidamente aceptado y exigido para la primera dotación de un buque de la Armada de Chile.

\* \* \*



#### BIBLIOGRAFÍA

1. Ley N° 20.424 "Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional".
2. Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010, 8 de enero de 2010.
3. Artículo Revista Minerva, Edición 66 – Agosto 2010 "Política de Defensa Nacional". Subsecretario de Defensa, General Óscar Izurieta Ferrer.