EL NUEVO ROL DEL ESTADO MAYOR CONJUNTO

Sergio Gómez Weber*

Transcurridos cinco años desde la creación del Estado Mayor Conjunto, existen funciones no incluidas claramente en el estatuto legal y que no le permiten consolidar su estructura y procesos junto a las instituciones de la Defensa para la Planificación y Desarrollo de Fuerzas (PDF). Una Estrategia Nacional sólo a modo de propuesta y el proyecto de ley para un nuevo mecanismo de financiamiento de la Defensa en trámite, sumado a las experiencias de otros países, permiten establecer el rol que deberá cumplir a futuro y las adecuaciones requeridas para un efectivo desarrollo de fuerza nacional.

Con la modernización del Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF) impulsada por la Ley N° 20.424 de febrero de 2010, se crea el Estado Mayor Conjunto (EMCO), asignándole una serie de funciones y tareas relacionadas con la Planificación y Desarrollo de Fuerzas (PDF). A cinco años de su creación, existen funciones específicas que no han sido del todo definidas o que no pueden cumplirse a cabalidad, debiendo aún consolidar su estructura y procesos derivados del estatuto legal. Se plantea entonces la siguiente interrogante:

¿Qué rol específico le corresponde al EMCO y qué requerimientos adicionales necesita para la efectiva planificación y desarrollo de fuerzas a nivel conjunto?

Las orientaciones políticas dadas por los últimos gobiernos a través de la proposición de una "Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa" (ENSyD), el proyecto de ley que pretende reemplazar la "Ley Reservada del Cobre" (LRC) y el programa del actual gobierno que considera potenciar la figura del Jefe del Estado Mayor Conjunto (JEMCO), permiten establecer la preponderancia que adoptará el EMCO en el futuro en materia de PDF, no sólo como se entiende hoy en día respecto al desarrollo de fuerza que requieren los comandos conjuntos para el cumplimiento de la planificación secundaria, sino que como un organismo que consolide el desarrollo de fuerza de toda la Defensa.

* Capitán de Corbeta. Oficial de Estado Mayor.

El presente trabajo describe la normativa y proceso actual que involucra al EMCO en esta materia y cuál se estima será el impacto de aquellas en tramitación, que, sumado a las experiencias conocidas de otros países en la PDF conjunto, permiten establecer el rol específico que le compete a este respecto y los requerimientos adicionales para su cumplimiento.

Funciones del EMCO en la PDF

La Ley N°20.424 (art. 25°) establece las funciones que le corresponden al EMCO respecto a PDF, debiendo realizar las siguientes tareas:

- Proponer al MINDEF los informes respecto a PDF de la Defensa Nacional que deben ser enviados al Congreso Nacional.
- Asegurar que el desarrollo de fuerza y su empleo esté acorde a la planificación secundaria y a la planificación institucional y operativa.
- Proponer al MINDEF la doctrina conjunta respecto a PDF y que la reglamentación institucional respectiva sea concordante.
- Evaluar los proyectos de adquisición e inversión de las FF.AA.
- Elaborar los proyectos de adquisición e inversión conjuntos, elevándolos para su aprobación al MINDEF.

La orden ministerial N° 130 del MINDEF del año 2011, establece la organización interna y funcionamiento del EMCO, indicando que "*podrá desarrollar y controlar la planificación correspondiente al diseño y desarrollo conjunto de las fuerzas*" (art. 2°), y en su capítulo III refuerza esta función como "asesor directo e inmediato del MINDEF en todo lo que diga relación con el desarrollo y empleo conjunto de las fuerzas" (art. 7°).

ORGANISMO	FUNCIÓN EN PDF
MINDEF	• Proponer y evaluar la política de defensa, política militar y planificación primaria y secundaria de la Defensa Nacional. • Aprobar los proyectos de adquisición y asignar los recursos que corresponda en conformidad a la ley. • Informar al Congreso Nacional la planificación de desarrollo de fuerza.
SSD	• Proponer las orientaciones para las adquisiciones de las FF.AA. • Proponer las capacidades generales. • Evaluar los proyectos de inversión en capacidades militares y el desarrollo tecnológico e industrial.
DPP	Orientar los procesos de desarrollo y de empleo de la Fuerza y verificar su coherencia con la planificación.
DEP	Evaluar los proyectos de inversión elevados por el EMCO y FF.AA.
SSFFAA	• Estudiar el financiamiento de los proyectos de adquisición. • Proponer los informes que se eleven al Congreso Nacional.
EMCO	• Asegurar que el desarrollo de fuerza y su empleo esté acorde a la planificación secundaria y a la planificación institucional y operativa. • Elaborar y proponer al MINDEF y administrar los proyectos de desarrollo conjunto. • Evaluar los proyectos de adquisición e inversión de las FF.AA.
DOPE	• Estudiar, proponer y planificar el desarrollo y estructura de la fuerza conjunta. • Proponer los proyectos de desarrollo de capacidades conjuntas.
DIMCO	Formular, ejecutar y administrar los proyectos conjuntos.
CONJUNOR/AUS	Proponer proyectos de desarrollo conjuntos de su competencia.

Tabla1: Resumen de funciones de los organismos del MINDEF relacionados con PDF.[1]

Dentro de la organización que define la O.M. N°130 no se establece una "Dirección de planificación y desarrollo de fuerzas" que tenga dedicación exclusiva, continuidad y planta suficiente para atender todas las tareas que se prevén en el futuro para PDF.

En la Tabla 1 es posible visualizar un resumen de las funciones que la ley y normativa establecen a los distintos organismos del MINDEF involucrados en materias de PDF.

En base a la documentación existente es posible determinar un esquema de la actual jerarquía de toma de decisiones para PDF, el cual se presenta en la Figura 1.

1. SSD: Subsecretaría de Defensa; DPP: División de Planes y Políticas; DEP: División de Evaluación de Proyectos; SSFFA: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas; DOPE: Dirección de Operaciones y Planes Estratégicos; DIMCO: Dirección de Mando y Control; CONJUNOR: Comando Conjunto Norte; CONJUAUS: Comando Conjunto Austral.

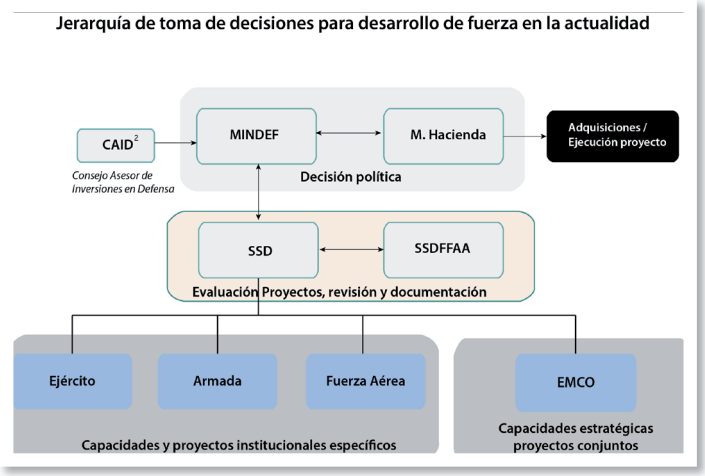

Figura 1: Jerarquía actual de toma de decisiones en PDF.

Nuevo financiamiento propuesto para la Defensa

La ENSyD 2012[3] se gesta como una "conducta de entrada" para el proyecto de ley en trámite (Boletín N°7678-02), aprobado por la Cámara de Diputados y en espera de discusión en el Senado. En los términos de la actual propuesta, establece que las orientaciones para la estructuración de la fuerza deben realizarse por un sistema de planificación que considere "*los equipos y sistemas necesarios para satisfacer las distintas capacidades estratégicas*",[4] su modernización y el retiro de aquellos sistemas ineficientes o que hayan finalizado su ciclo de vida. Haciendo referencia a la Ley N°20.424, establece que el EMCO, en coordinación con la SSFFAA debe "*proponer los documentos pertinentes al Ministro de Defensa Nacional para presentar dicho plan y su estado de avance al Congreso Nacional*",[5] reafirmando la función del EMCO en PDF y estableciendo la orientación de su desarrollo en base a capacidades estratégicas, sin especificar que sea sólo referente a proyectos conjuntos.

En base a estas propuestas, habría un impacto sobre las funciones del EMCO en materia de PDF, lo cual debe ser considerado al momento de analizar su rol. Lo primero, tiene relación con la participación activa del EMCO en la definición de las capacidades estratégicas y por ende, en la elaboración de la estrategia nacional, proponiendo estas capacidades y sus modificaciones al conductor político. En segundo lugar, deberá elevar al MINDEF la proposición de PDF para su posterior presentación al Congreso Nacional, por lo que no sólo debe prever las necesidades de material y proyectos de adquisición de carácter conjunto, sino que tendrá que concentrar y visar los requerimientos específicos de material bélico de cada institución. Estos proyectos y la tendencia actual del financiamiento de las FF.AA. en potencias medianas, hacen esperable que, en un corto plazo, el financiamiento de las adquisiciones de material bélico en Chile pasen por la instancia de aprobación del poder legislativo, requiriendo de la defensa y argumentación del presupuesto por parte del MINDEF y JEMCO, lo que debe ir en concordancia

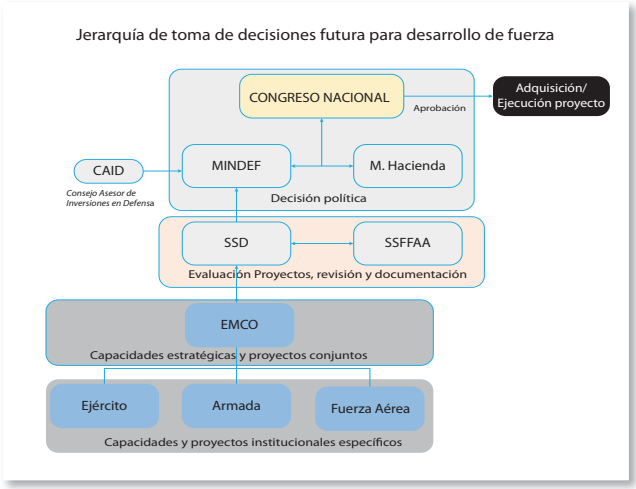

Figura 2: Proceso de toma de decisiones bajo la concepción de la ENSyD y ley de financiamiento propuesta.

2. Consejo Asesor de Inversiones en Defensa. Creado por D.S. N°141 del 1/2/2011.
3. Documento orientador de una futura estrategia nacional, enviada a consulta al Honorable Senado por la Presidencia de la República el 8 de agosto de 2012.
4. ENSyD 2012, p. 77, párr. E, pto. 1b).
5. Ibíd.

con las capacidades estratégicas anteriormente definidas.

A partir de los párrafos anteriores, se puede configurar la jerarquía de toma de decisiones futura para PDF que se representa en la Figura 2.

Respecto a los detalles que considera la normativa y legislación futura es posible inferir lo siguiente:

- La estrecha relación entre la ENSyD y la ley de financiamiento hacen necesario que las capacidades estratégicas concuerden con las necesidades del conductor estratégico y su estrategia militar.
- La operación y sostenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida deben ser considerados en los proyectos de adquisición.
- Requerirá de una propuesta de las necesidades de fuerza para períodos de aprobación de presupuesto de mediano plazo a cuatro años y de revisión anual donde se discutirá el año quinto.[6]
- Mayor carga administrativa en atención al control e información de gastos que deberá rendir y mantener en coordinación con las subsecretarías.
- Requerirá de un aumento considerable de dotación de planta en el EMCO que sea capaz de elaborar y evaluar los proyectos.
- El fondo de contingencia estratégico requerirá identificar cuáles son las capacidades no satisfechas, para su adquisición en caso se deban enfrentar situaciones especiales o se presenten oportunidades ventajosas para compras militares.
- Las adquisiciones de material bélico particulares de cada institución deberán ser elevadas al EMCO e incorporadas al presupuesto de Defensa, enviado luego para la aprobación del MINDEF y Congreso Nacional. Lo anterior, con la misma frecuencia que establecerá la ley en su condición de presupuesto plurianual.

Experiencia de otros países en PDF conjunto

Las experiencias de países más desarrollados han sido siempre un punto de partida y de comparación para su aplicabilidad a la realidad nacional, y que en atención a la ausencia de un proceso de PDF establecido en Chile, se ha estimado conveniente analizar el desarrollo, organización y operación conjunta de cuatro países (Estados Unidos, España, Australia y Argentina), encontrando similitudes entre ellos y modelos aplicables al EMCO, los que se resumen a continuación:

■ Modelos de PDF

En estos cuatro países coinciden las "aproximaciones metodológicas conceptuales" (Campodónico C., 2012, p. 2) tipo "descendente" ("top down"), la cual nace a partir de los intereses nacionales para luego dar satisfacción a la estrategia nacional y estrategia militar, y de "capacidades" (CBP)[7] (Figura 3), que corresponde a un enfoque funcional, a través de la determinación de las capacidades existentes y las deseadas, definiendo posteriormente las necesidades de

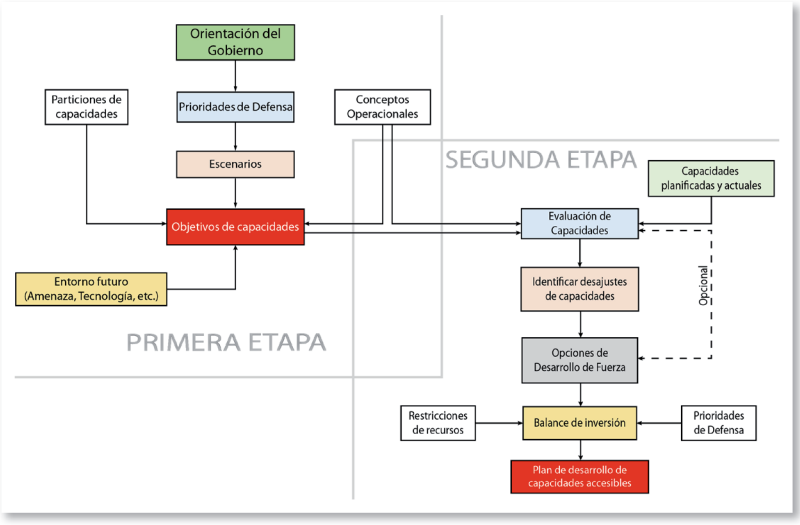

Figura 3: Esquema del proceso de CBP.

6. Ministerio de Defensa Nacional (2011a), Boletín N°7678-02, Mensaje N° 053-359, pág. N°8.
7. Capability-based planning.

fuerza a desarrollar, entendiendo estas últimas como la brecha entre lo existente y lo requerido.

- **Integración de las instituciones a PDF conjunto**

La integración de las instituciones o servicios de la Defensa en otros países se realiza a través de una componente "ascendente" ("bottom up") en el proceso de PDF, elevando las necesidades de capacidades específicas, fruto de sus propios procesos de planificación estratégica y dirección respecto a sus roles particulares, consolidando el EMCO los requerimientos conjuntos y aquellos específicos de las instituciones, siendo estas últimas contribuyentes a la definición de las capacidades.

En Chile, las FF.AA. realizan sus requerimientos directamente al MINDEF[8] sin pasar por una instancia previa con el EMCO, considerando que, dentro de sus procesos internos, las instituciones han previsto el desarrollo de fuerzas en la línea de la planificación vigente.

- **Ciclo de PDF**

Los cuatro países basan su modelo en la definición de capacidades a partir de los lineamientos de una estrategia nacional, política de defensa y planeamiento militar, existiendo una estrecha relación entre estrategia y desarrollo de capacidades. Los países analizados cuentan con ciclos bien definidos, responsabilidades claras de cada organismo y procesos de revisión e iteración que aseguran un mejor resultado, íntimamente ligado con la disponibilidad de recursos del Estado. Existe también una instancia de planificación de capacidades de la cual se desprenden los requerimientos materiales a desarrollar, donde participan distintos actores de la Defensa, existiendo oficinas y grupos dedicados exclusivamente a la definición de estas capacidades.

A diferencia de Chile, la organización, estructura y procesos de los países descritos están exhaustivamente documentados, definidos y respaldados a través de leyes, libros, manuales e instructivos, varios de carácter público (Tabla 2), con instancias colegiadas de decisión que involucran a las secretarías de Defensa, Estados Mayores Conjuntos e instituciones de la Defensa.

PAÍS	PUBLICACIÓN
Argentina	• Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. D. 1.691/2006. • Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, D. N° 1.729/2007. • Directiva de Política de Defensa Nacional, D. N° 1.714/2009. • Libro Blanco de la Defensa 2010.
Australia	• Defence Whitepaper, 2009. • Defence Capability Plan, public version, 2009. • The Strategy Framework, 2010. • Defence Capability Development Handbook, 2014.
España	• Libro Blanco de la Defensa, 2000. • Proceso de planeamiento de la Defensa, O.M. 37/2005. • Directiva de Defensa Nacional, 2012. • Estrategia Nacional de Seguridad 2013.
EE.UU.	• Joint Capabilities Integration and Development System, 2012. • Defense Strategic Guidance, 2012. • Defense Acquisition Guidebook, 2013. • Doctrine for the Armed Forces of the United States, JP-1, 2013.

Tabla 2: Ejemplos de publicaciones y normas disponibles en Internet.

Para lograr que la PDF se estructure en forma robusta, es necesario contar con la legislación y documentación que respalde y transparente el proceso, determinando las responsabilidades y tareas para cada uno de los organismos involucrados.

El rol del EMCO en la PDF

En base al rol actual, a las orientaciones políticas a futuro y la experiencia de otros países, se proponen los siguientes roles específicos:

Las funciones propuestas tienden a un rol más gravitante del EMCO en PDF, abarcando la definición de las capacidades estratégicas

8. Ley N°18.948 (1990), artículo 47 (49).

ÁMBITO	ROL ACTUAL	ROL PROPUESTO
PLANIFICACIÓN	• Verificar PDF acorde a planificación secundaria.	• **Elaborar la Estrategia Militar.** • Verificar PDF acorde a planificación secundaria. • **Consolidar y proponer el "Plan de desarrollo de medios de la Defensa" concordante con las capacidades definidas (de acuerdo a la propuesta de medios definidos por las FF.AA.).**
DOCTRINA	• Proponer al MINDEF la doctrina conjunta de PDF.	• Proponer al MINDEF la doctrina conjunta de PDF. • **Elaborar y actualizar el manual de PDF conjunto.**
PROYECTOS	• Emitir opinión respecto a proyectos de las FF.AA requeridos por SSD. • Elaborar y elevar proyectos conjuntos.	• **Evaluar los proyectos de adquisición de material bélico de las FF.AA.** • Elaborar y elevar proyectos conjuntos. • **Proponer los proyectos de inversión de la Defensa al MINDEF de acuerdo a la planificación vigente y capacidades definidas.**
COMISIONES	• Integrar el CAID.	• Integrar el CAID. • **Dirigir mesa de trabajo con FF.AA. Para determinación de capacidades.**
CAPACIDADES	-	• **Definir junto a las FF.AA. las capacidades estratégicas y específicas.** • **Definir y proponer al MINDEF las capacidades estratégicas de la Defensa.**

Tabla 3: Comparación de roles actual y propuesto del EMCO en PDF.

y específicas de la Defensa, que le permitan conformar una visión general y completa del desarrollo de fuerza nacional, para lo cual se requiere contar con los medios humanos suficientes, normativa clara y procesos definidos.

Requerimientos adicionales necesarios para PDF y su implicancia en las instituciones de la Defensa

■ Ley N°18.948

Las facultades que la "Ley Orgánica Constitucional" (LOC) de las FF.AA. entrega a los CC.JJ. para aprobar la adquisición de sistemas de armas, unidades navales y material de guerra, y determinar las necesidades de material para formular los requerimientos al MINDEF, en la cual no figura el EMCO como autoridad, hacen necesario la modificación de la ley para establecer el proceso de adquisición que debe seguir cada institución al requerir fondos de la Defensa, pasando por la aprobación del EMCO, con excepción de aquellas capacidades específicas financiadas con el presupuesto institucional[9] o con leyes especiales, como por ejemplo la Ley de Navegación N°2.222 (art. N°170). Esto último, podría ser tramitado directamente a la SSD con informativo al EMCO.

■ Ley N°20.424

Esta ley debe ser complementada con disposiciones que establezcan al EMCO:

- Proponer al MINDEF las capacidades estratégicas y específicas.
- Elevar al MINDEF el plan de desarrollo de fuerzas con los medios materiales que responden a capacidades estratégicas conjuntas y específicas institucionales.
- Presidir la mesa de trabajo con las FF.AA. para definir las capacidades estratégicas y específicas, determinando además, los requerimientos de material bélico que cumplen con ellas (Plan de desarrollo de los medios).
- Participar en las instancias de reunión (CAID) para determinar las prioridades de inversión.

■ O.M. N°130

Considerando la preponderancia que el EMCO adquirirá en PDF, se estima necesario crear la "Dirección de Planificación y Desarrollo de Fuerzas" como parte de su orgánica, junto con la asignación del personal necesario para desarrollar esta función.

■ Proceso de PDF nacional

Actualmente, sólo existe un proceso establecido para la proposición, evaluación y adquisición de material bélico, el "Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversión en Defensa" (SEPID),[10] correspondiendo esta metodología a un proceso "bottom up", es decir, se plantean los requerimientos desde las instituciones hacia el MINDEF.

9. La demanda de recursos institucionales asignados por ley de presupuesto no permiten destinar fondos para el desarrollo de fuerzas.
10. Establece el proceso e instancias de aprobación que debe seguir un proyecto presentado por las FF.AA. o EMCO para su aprobación por el MINDEF, con la participación del CAID en la toma de decisiones.

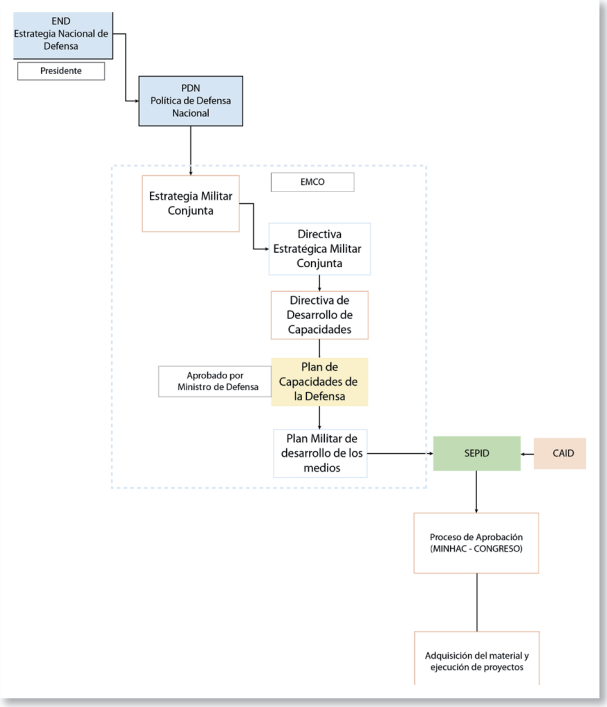

Figura 4: Proceso de PDF propuesto.

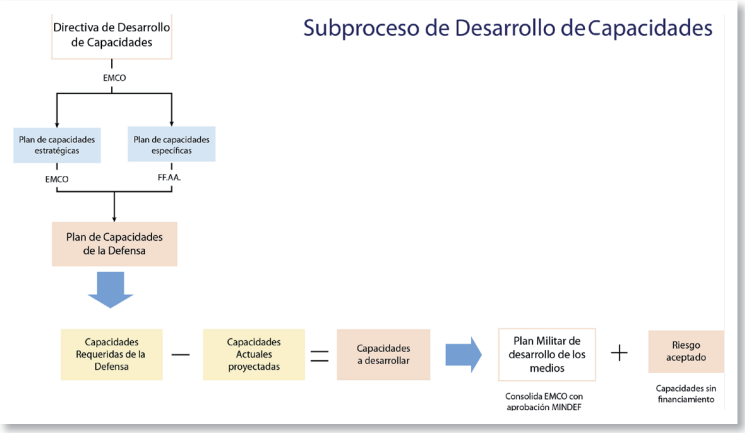

Figura 5: Propuesta de subproceso de capacidades.

Para establecer un proceso predominante "top down" y una metodología basada en capacidades (CBP), es fundamental contar con una estrategia nacional aprobada (derivada de la política nacional), que establezca, a partir de los intereses nacionales, los lineamientos de una estrategia de Defensa (derivada de la política de Defensa) y a partir de ella, se derive una estrategia militar conjunta (derivada de la política militar). Finalmente, como consecuencia de la estrategia militar, se definen las capacidades estratégicas, y en base a ellas las capacidades faltantes, para un horizonte de tiempo determinado, definiendo así la adquisición de material bélico. Un resultado óptimo requiere que la definición de capacidades se constituya como un subproceso que involucre a varios actores de la Defensa.

Basándose en las propuestas efectuadas en los párrafos anteriores, se propone a continuación un proceso de PDF que incluye al EMCO (Figura 4) y un subproceso de definición de capacidades (Figura 5).

■ **Implicancia en las instituciones de la Defensa**

Los cambios y reestructuraciones propuestas no tendrían un mayor impacto en las instituciones de la Defensa dado que, en la concepción conjunta de la guerra, las capacidades requeridas involucran a los principales medios de las FF.AA., debiendo ser las instituciones las que propongan al EMCO los medios idóneos que respondan de mejor forma a las capacidades definidas, y así, este organismo asesor del MINDEF elabore y eleve con mayor precisión el plan de desarrollo de los medios requeridos.

La principal consideración es respecto a las capacidades que cada institución requiere para el cumplimiento de roles específicos, lo que se refleja en forma más contundente en la Armada, en su rol o vector marítimo (Ley de Navegación N°2.222) y en la Fuerza Aérea (Ley de Aeronáutica civil N°16.752) para lo cual la legislación proporciona recursos especiales.

Conclusiones

■ La Ley N°20.424 y la O.M. N°130, otorgan funciones y atribuciones al EMCO respecto a PDF que no se ven del todo reflejadas en la

organización de este órgano asesor del MINDEF, rol que de acuerdo a la orientación política futura tomará cada vez mayor preponderancia.

- La ENSyD está directamente relacionada con el proyecto de ley que busca derogar la LRC, teniendo un impacto relevante en el rol del EMCO en PDF, que en el caso de aprobarse, deberá contemplar la definición de las capacidades estratégicas para el cumplimiento de la planificación secundaria, la determinación de fuerzas para satisfacer esas capacidades y los requerimientos específicos de cada institución, consolidando la PDF de la Defensa Nacional que debe ser propuesta al MINDEF.
- La organización y estructura de Defensa conjunta de EE. UU., España, Australia y Argentina, indican la tendencia en el rol de PDF que juegan actualmente los EMCO en sus respectivos países, los cuales tienen atribuciones y responsabilidades claras en la definición de capacidades, concentrando aquellas de carácter conjunta y requerimientos específicos de las distintas ramas.
- La PDF requiere de algunas modificaciones en la actual legislación, normativa y organización de la Defensa que le dé una estructura suficiente para abarcar el desarrollo de fuerza nacional, sin afectar a las FF.AA. en sus roles específicos.
- El principal requerimiento para avanzar en PDF corresponde a la elaboración de una estrategia nacional y de un proceso definido en base a capacidades, donde el EMCO tenga las herramientas y atribuciones adecuadas para el cumplimiento de su rol.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

1. *Arenas M., M. (2013). Planificación de Fuerzas y la Estrategia Marítima. Revista de Marina (3), 233-240.*
2. *Bacuñán, R. (2010). La nueva orgánica del ministerio de defensa y su impacto en el proceso de planificación de desarrollo de fuerzas a nivel institucional. Academia de Guerra Naval, Valparaíso.*
3. *Barlett, H., Holman, P., & Somes, T. (2004). El arte de la estrategia y la planificación de las fuerzas. En N. W. College (Ed.), The Art of Strategy and Force Planning (Cuarta ed.). EE. UU.*
4. *Campodónico C., H. (2012). Estructura Orgánica para el Desarrollo de Fuerzas Militares. Academia de Guerra Naval, Cátedra de Gestión y Liderazgo, Valparaíso.*
5. *Codina, R. (2011). Ley Reservada del Cobre: Conflicto e intereses a nivel Institucional.*
6. *Departamento de Defensa de Australia. (2010). The Strategy Framework 2010. Obtenido de http://www.defence.gov.au/publications/TheStrategyFramework2010.pdf.*
7. *Departamento de Defensa de los EE. UU. (Enero de 2012). Defense Strategic Guidance. Obtenido de Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st century Defense: http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf.*
8. *Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Argentina. (2014). Marco Legal. Obtenido de http://www.fuerzas-armadas.mil.ar/MarcoLegal.aspx.*
9. *Leung, C., Nunes-Vaz, R., & Prandolini, R. (13 de octubre de 2010). Capability-Based Planning for Australia's National Security. Obtenido de http://www.securitychallenges.org.au/ArticlePDFs/vol6no3ChimNunes-VazPrandolini.pdf.*
10. *Ley N° 2.222. (22 de mayo de 1978). Diario Oficial de la República de Chile. Ley de Navegación. Santiago, Chile.*
11. *Ley N° 18.948. (22 de febrero de 1990). Diario Oficial de la República de Chile. Ley orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas. Santiago, Chile.*
12. *Ley N°20.424. (4 de febrero de 2010). Diario Oficial de la República de Chile. Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Santiago, Chile.*
13. *Ministerio de Defensa de España. (30 de marzo de 2005). Orden Ministerial N°37. Obtenido de http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL_OM37_2005_PlaneamientoDefensa.pdf.*