


Parte

POLÍTICA MILITAR

- Capítulo XI. CONCEPTUALIZACIÓN
- Capítulo XII. CONDUCCIÓN DE LA FUERZA
- Capítulo XIII. EMPLEO DE LA FUERZA
- Capítulo XIV. DESARROLLO DE LA FUERZA
- Capítulo XV. FUERZA MILITAR E INTENCIONALIDAD: SUS INDICADORES
- Capítulo XVI. POLÍTICAS DE PERSONAL



La política militar es una política pública entendida como el conjunto de lineamientos que el Ministerio de Defensa dirige a las Fuerzas Armadas para materializar las normas propiamente militares de la política de defensa. Ella orienta el quehacer de las Fuerzas Armadas como un todo armónico y coordinado, de aquí que tenga un carácter conjunto.

En definitiva, la política militar sienta las bases de las políticas institucionales específicas. Entre otras cosas, ella puede fijar criterios o estándares para materiales y equipos de uso común en las tres instituciones, procedimientos de tipo logístico y gestión de recursos, procedimientos operativos normales, entrenamiento conjunto y materias que permitan optimizar el cumplimiento de las tareas comunes y conjuntas de las instituciones.

Los ámbitos o esferas generales en que la política militar se plasma son la conducción, el empleo y el desarrollo de la fuerza.

Asimismo, en tanto políticas de personal, son parte de la política militar los procesos de formación profesional de las instituciones militares, la creación de la planta de tropa profesional, la modernización del Servicio Militar Obligatorio y la creciente incorporación de la mujer en las distintas áreas institucionales de la defensa.

CONCEPTUALIZACIÓN

El análisis de la defensa como una de las funciones básicas del Estado explica su "quehacer". Es decir, se la observa en tanto conjunto de actividades estatales que tienen por efecto salvaguardar determinados bienes vitales para el país. En este capítulo se abordan asuntos como la visión estratégica de la defensa, una aproximación introductoria a la política militar y los desafíos implicados.

XI.1. La Visión Estratégica de la Defensa

Corresponde a la condición general que el Estado desea que su defensa nacional alcance para servir mejor la función de resguardar la soberanía del Estado, preservar el territorio y proteger a su población.

Lo anterior significa, entre otras cosas, realizar esfuerzos tendientes al logro de los siguientes objetivos:

- Disponer de fuerzas suficientes, organizadas y entrenadas como sistemas operativos institucionales y conjuntos desde la paz.
- Disponer de una estrategia de disuasión que permita conseguir los efectos deseados.
- Consolidar la participación efectiva de Chile en la cooperación internacional para la paz y estabilidad del mundo.

XI.2. Política Militar

La política militar deriva de la política de defensa y corresponde más bien a una política de gobierno. Por lo tanto, la primera es más dinámica que la segunda y debe ser planificada a plazos más restringidos.



Su propósito es materializar las normas propiamente militares que la política de defensa contiene. Corresponde al conjunto de orientaciones que el Ministerio de Defensa dirige a las Fuerzas Armadas, en conformidad con las instrucciones que imparte al efecto el Presidente de la República, para responder a los riesgos y amenazas a la defensa del país establecidos a nivel estatal.

En definitiva, la política militar apunta a dar respuesta, en el ámbito estratégico, a los requerimientos de la política de defensa y, al mismo tiempo, a sentar las bases de las políticas institucionales específicas. Asimismo, orienta el quehacer de las Fuerzas Armadas como un todo armónico y coordinado, de aquí que deba tener un carácter tridimensional.

La política militar “traduce” la política de defensa en orientaciones para las Fuerzas Armadas y, entre otras cosas, fija criterios o estándares para materiales y equipos de uso común en las tres instituciones, define materias de tipo logístico y de gestión de recursos, y contempla asuntos que permitan optimizar el cumplimiento de las tareas comunes y conjuntas de las instituciones, considerando los recursos asignados por el Estado.

Es decir, la política militar se refiere a la dimensión de la fuerza militar del país, su estructura y su capacidad técnico-profesional. Redunda en el nivel de alistamiento y equipamiento de las Fuerzas Armadas, buscando la homogeneidad del equipamiento, y el desarrollo de reservas humanas y materiales. Se ocupa, por lo tanto, de las capacidades de las Fuerzas Armadas y, en consecuencia, de los criterios de asignación presupuestaria y de los nichos de desarrollo para la industria de la defensa. A este nivel, el eje del problema a resolver es el de la elección de los sistemas de fuerzas de combate necesarias, para llenar el vacío entre las capacidades existentes y las capacidades que se necesitan a fin de materializar la estrategia de seguridad del país.

Finalmente, la política militar tiene que ver con la formulación de la doctrina para el empleo de la fuerza.

XI.3. Desafíos de la Política Militar

1. De adaptabilidad y flexibilidad: Fomentar el incremento de las actividades tridimensionales y conjuntas e introducir las necesarias reformas a la carrera militar.
2. De calidad: Materializados en programas de educación y formación para el perfeccionamiento profesional.
3. De modernización: Referidos a la actualización o el mejoramiento de sus capacidades bélicas, la racionalización de las adquisiciones de sistemas de armas y de los correspondientes soportes logísticos; también aluden a la gestión, mantenimiento y protección de los activos institucionales.

GRÁFICO 15
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA MILITAR

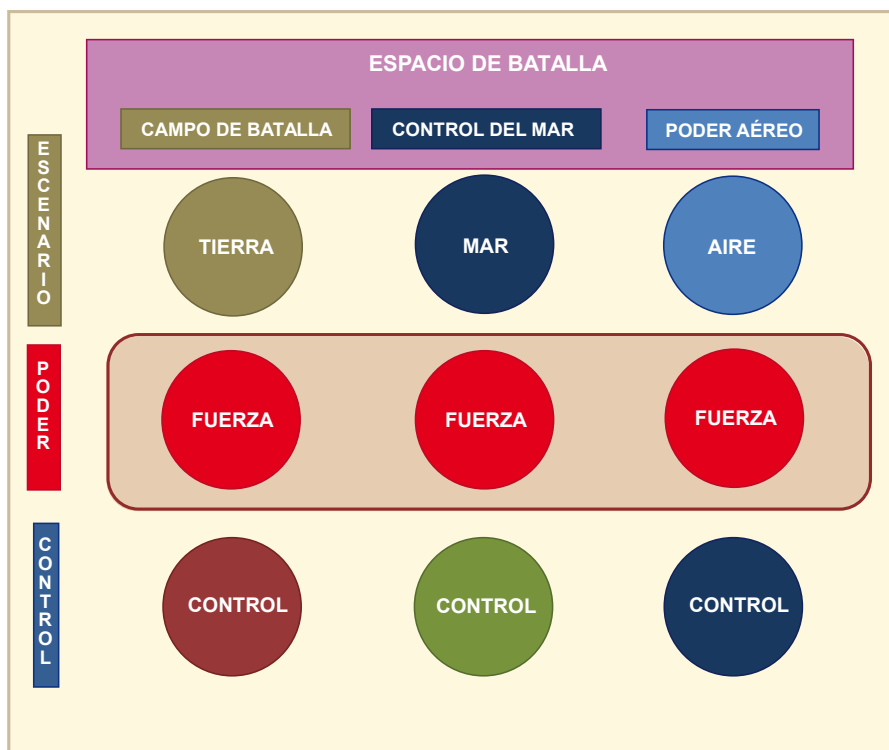




La formulación de una política militar (gráfico 15), a la que se incorporen las proposiciones de los Comandantes en Jefe institucionales, debe ser lo más objetiva posible, de manera que sea un elemento útil que apoye y guíe la conducción de las Fuerzas Armadas y su gestión. Los procesos involucrados requieren una mirada tridimensional que permita la mayor racionalización y mejor gestión posibles, lo que junto a una doctrina común facilite el accionar operativo de las fuerzas institucionales, tanto en forma individual como conjunta.



GRÁFICO 19
ELEMENTOS CONCURRENTES AL ESPACIO DE BATALLA



El concepto que el Ejército está implementando para dar cuenta de lo anterior es el de "campo de batalla". En el caso de la Armada, corresponde al "control del mar" y para la Fuerza Aérea es el de "poder aéreo".

Estos conceptos tienen la dificultad de que no son completamente intercambiables, ya que no son homólogos. En el concepto de "campo de batalla" del Ejército, el acento está puesto en un espacio físico, dinámico y multidimensional, donde deben operar sus medios para controlarlo operacionalmente. Los conceptos de la Armada ("control del mar") y de la Fuerza Aérea ("poder aéreo") consideran



también el empleo operativo de sus medios, pero poniendo el acento en otros elementos de la trilogía escenario-fuerza-control. En el caso de la Armada, el “control del mar” acentúa la función de control, pero se confiere a esta función un alcance más amplio, ya que incluye tanto el control naval (operacional) como el control marítimo (funciones de vigilancia de toda actividad desarrollada en los espacios marítimos de responsabilidad nacional). En el caso de la Fuerza Aérea, el “poder aéreo” pone el acento en el elemento de fuerza, pero se trata de un concepto que participa de la noción más general de “poderío aeroespacial” nacional y, por lo tanto, la función de control también asume un alcance mayor que el control operacional.

Esto significa que en la trilogía escenario-fuerza-control que materializa las tareas y misiones de las instituciones armadas según la naturaleza del arma específica de cada una, el factor fuerza, que es común a las tres instituciones militares, es el elemento a partir del cual deben desarrollarse las capacidades conjuntas que, en situación de conflicto, les permitirán a sus medios operar entre ellos bajo un mando único. También es similar en las tres perspectivas institucionales el factor “control” del espacio físico donde operan los medios militares propios o conjuntos, aunque el alcance del control sea más amplio en unos casos que en otros¹⁶. Pero este factor consiste en una función que se ejecuta y que requiere de la fuerza para materializarse. En consecuencia, el elemento “fuerza” es el que conjuga e integra las tres aproximaciones institucionales a los desafíos del espacio de batalla y permite desarrollarlo como capacidades conjuntas (gráfico 20).

¹⁶Sobre la función de control, véanse también los capítulos XVIII, XIX y XX.

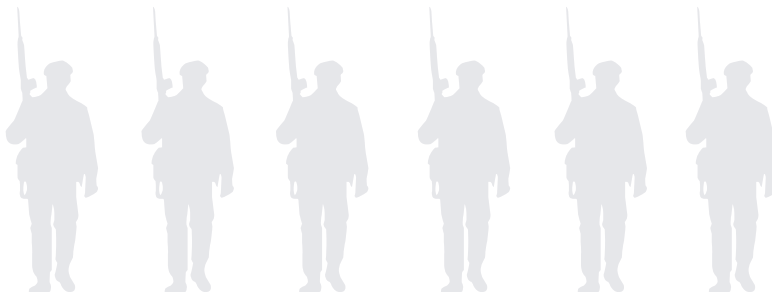
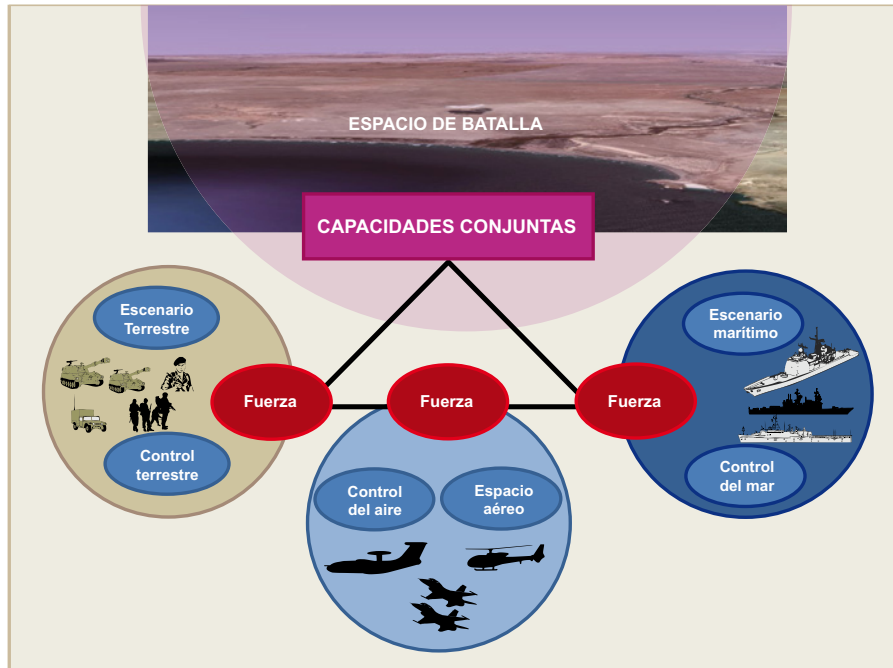


GRÁFICO 20 CAPACIDADES CONJUNTAS PARA EL ESPACIO DE BATALLA



Las capacidades conjuntas se desarrollan por medio de sistemas de fuerzas armónicamente concebidos y desarrollados a través de la integración, en la proporción necesaria, de fuerzas terrestres, navales y aéreas, concentrando el esfuerzo en lo esencial, persiguiendo la eficacia y la complementariedad y evitando redundancias. Esto facilita la mutua cooperación, ya que en el empleo conjunto cada una de ellas ofrece sinergias a las restantes fuerzas gracias a la disponibilidad de medios técnicos capaces de coordinar estrechamente sus acciones, algo que no siempre se daba en el pasado.

Esta complementariedad y estas sinergias ofrecen los mejores resultados cuando cada uno de los componentes tiene su peso adecuado dentro del conjunto, en función del escenario físico en el que se actuará y del objetivo que se persigue.



2. Aproximaciones al Espacio de Batalla

a. Campo de batalla

El campo de batalla es un concepto que permite al Ejército establecer dónde y cómo se aplica efectivamente, en el espacio de batalla, la potencia de combate de una fuerza terrestre. Comprende todas las dimensiones tangibles e intangibles materializadas en el frente, profundidad, altura, ciberespacio y espectro electromagnético.

El concepto de “campo de batalla” es utilizado actualmente por el Ejército como una herramienta de carácter prospectivo. Considera la construcción de un escenario virtual donde se visualiza el desarrollo, los resultados y las consecuencias futuras, de la ejecución de las operaciones terrestres como un todo. Los resultados del diseño del “campo de batalla” constituyen el marco conceptual en que se sostiene una actividad posterior, denominada “estudio de la dinámica del campo de batalla”.

No obstante ser una herramienta virtual, es necesario que el concepto de “campo de batalla” se plasme en un escenario físico en algún momento del proceso de planificación de las operaciones.

De esta forma, el concepto de “campo de batalla” contribuye a sustentar la elaboración de la doctrina operacional de la fuerza, orienta respecto del entrenamiento y ordena la planificación de desarrollo.

En definitiva, el ejercicio de visualizar el campo de batalla, conociendo las diferentes variables que interactúan, las capacidades que se enfrentan, los efectos que se producen y las acciones que se puedan desarrollar, es de vital importancia para el conductor militar.

b. Control del mar

Las características particulares del mar, tales como su gran dimensión, variado uso y distintas atribuciones jurisdiccionales ejercidas sobre él, hacen que su control, total y completo, sea difícil de alcanzar. Por lo anterior, el concepto “control del mar” se refiere a la obtención de un cierto grado de control, sobre las actividades que se desarrollan en un espacio marítimo de interés, durante un tiempo determinado.

El control del mar en situación de conflicto se orientará a que las fuerzas propias puedan usar, libres de amenaza, el espacio de mar y costa, negar su uso por parte del adversario y proyectar el poder militar del Estado desde el mar en función del espacio de batalla establecido.

Según el propósito a lograr con el ejercicio del control del mar, la Armada actuará en conjunto con las otras ramas de las Fuerzas Armadas, con armadas extranjeras o con otras organizaciones del Estado. En función de tal propósito, la presencia de las fuerzas navales, tanto de las que proyectan poder como las que protegen el territorio, variará en cantidad y tipo de medios asignados, además de su modo de empleo.

c. Poder aéreo

El "poder aéreo" es el elemento de fuerza del poderío aeroespacial que se emplea en el espacio de batalla para hacer uso de este en beneficio propio y negárselo al adversario. Está representado por la suma de los sistemas de armas que emplea la Fuerza Aérea para combatir al enemigo e incluye todas las actividades de apoyo necesarias para su empleo y el personal instruido para operarlos.

El poder aéreo tiene la capacidad para actuar en la profundidad del espacio de batalla. Es decir, por sus características, el poder aéreo puede realizar operaciones individuales, en el sentido de que sólo se consideren medios aéreos, pero en apoyo al objetivo estratégico conjunto final.

Entre las características del poder aéreo destacan la capacidad de graduar su aplicación, su rápido despliegue a teatros distantes y la posibilidad de potenciar las fortalezas de las fuerzas propias y explotar las debilidades del adversario.

Ahora bien, el poder aéreo está constituido por elementos que permiten potenciar el resultado de su empleo. Algunos de ellos son: un sistema logístico capaz de apoyar a la fuerza en forma sostenida, oportuna y en la cantidad y calidad requerida; una inteligencia precisa y oportuna para la definición de la estrategia aérea y la correcta selección de blancos; finalmente, un sistema de mando y control que permita el mando único y el control centralizado para la ejecución descentralizada de las operaciones aéreas.



La proyección natural del espacio aéreo es el espacio extraterrestre. La adquisición de capacidades para operar en este ámbito tiene un efecto multiplicador del poder aéreo.

3. Conclusión

El dominio del espacio de batalla es lo central en la doctrina conjunta, principalmente por la naturaleza de las operaciones de hoy en día, el alcance y precisión del armamento y la necesidad de concentrar todo el potencial del que pueda disponerse con la máxima eficacia. La acción conjunta se ve potenciada por el avance tecnológico, los medios actuales de información y control y la importancia del mando único.

Finalmente, a fin de facilitar el mando, la coordinación, el apoyo y la conducción de las fuerzas, el concepto de espacio de batalla se plasma físicamente en el teatro de guerra, el que puede estar compuesto por dos o más teatros de operaciones.



EMPLEO DE LA FUERZA

Chile es un país que privilegia el derecho por sobre la fuerza y respeta, en consecuencia, el ordenamiento jurídico internacional que norma el empleo de la última. Por lo mismo, Chile ha decidido disponer de un poder militar capaz de cumplir satisfactoriamente las definiciones hechas sobre su empleo en la política de defensa nacional: legítima defensa, disuasión y cooperación internacional.

XIII.1. Legítima Defensa

El Estado chileno reconoce como situaciones de uso legítimo de la fuerza militar, tanto individual como colectivamente, aquellas establecidas en el marco de la Carta de las Naciones Unidas. En su artículo 51, la Carta reconoce a todo Estado el derecho inmanente de legítima defensa, de manera individual o colectiva, en caso de ataque armado en su contra (recuadro 29).

RECUADRO 29: FUNDAMENTO DE LA LEGÍTIMA DEFENSA

(Carta de las Naciones Unidas, Artículo 51)

“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.



En virtud de la Carta de las Naciones Unidas y otros tratados suscritos y ratificados por nuestro país, Chile reafirma su vocación de paz y su determinación de regirse por dicha normativa internacional y aplicar el principio de resolución pacífica de las controversias. En el uso del derecho a legítima defensa, Chile también actuará siempre conforme al Derecho Internacional Humanitario y las normas generales del derecho nacional aplicables en estas circunstancias.

Tratándose del derecho a legítima defensa, el empleo de la fuerza militar se podría materializar en dos modalidades:

- El empleo potencial (coercitivo) de la fuerza militar: es el que se ejerce sobre un eventual adversario mediante las capacidades de los medios de la defensa, aunque sin llegar al uso de la violencia, con el propósito de evitar una agresión o posible empleo efectivo de la fuerza oponente.
- El empleo efectivo (coactivo) de la fuerza militar: es la violencia que se ejerce, en cualquiera de sus grados, con el objeto de imponer la propia voluntad frente a un ataque o peligro de ataque.

Este marco constituye el contexto en que se orienta la política de defensa nacional y la actitud estratégica en el empleo de la fuerza.

XIII.2. Disuasión

El concepto de disuasión comprende tanto un efecto como la acción que lo causa.

Como efecto, la disuasión corresponde a una dimensión psicológica y subjetiva que se produce en un potencial adversario. Es decir, la disuasión no pretende paralizar toda acción contraria al interés nacional, sino generar en el potencial adversario la convicción de que el costo de interferir coactivamente contra intereses vitales propios será más alto que los beneficios por obtener.

En consecuencia, la disuasión podría definirse como la estrategia de un Estado para inhibir a un potencial adversario de actuar coactivamente contra intereses vitales propios e influir para que adopte cursos de acción no coactivos.

Como acción, la disuasión es susceptible de ser materializada por medio de la estrategia de un Estado para conseguir el efecto descrito anteriormente. Esto le permite concebir un objetivo o propósito y la forma de materializarlo. Por lo mismo, una estrategia de esta naturaleza deberá focalizarse en el desarrollo de capacidades nacionales y, particularmente, las de carácter militar. Esto hace de la disuasión una acción creíble. Ahora bien, en la estrategia que defina, el Estado asigna fundamentalmente, aunque no exclusivamente, funciones al sector de la defensa y al sector de las relaciones exteriores.

En otras palabras, no se puede disuadir sin la existencia de la fuerza militar, pero, en última instancia, se disuade en virtud de la estatura político-estratégica que el país haya alcanzado.

La disuasión contribuye a estabilizar las relaciones internacionales, convenciendo a las partes de que no recurran a la fuerza para imponer soluciones en caso de conflicto.

Debe precisarse que el concepto de disuasión al que aquí se alude se refiere a la disuasión convencional, ya que Chile mantiene vigentes sus compromisos internacionales en materia de no proliferación de armas de destrucción masiva.

XIII.3. Cooperación Internacional

Desde la ratificación de la Carta de las Naciones Unidas, Chile ha participado con medios militares en actividades de cooperación internacional para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo. Durante la última década del siglo XX, el Estado de Chile incrementó cuantitativa y cualitativamente su contribución. Esto responde a que el Estado chileno concibe esta colaboración con la comunidad internacional como una forma de empleo de la fuerza. Si bien Chile decide la incorporación de medios de su defensa a misiones internacionales de paz sobre la base de los principios de responsabilidad y solidaridad internacionales, considerando también el estudio caso a caso del mérito de tales operaciones, ya en el Libro de la Defensa Nacional del año 2002 la cooperación internacional en defensa adquirió una relevancia equivalente a la del concepto "disuasión".

En un mundo globalizado, Chile entiende que, a pesar de que su



seguridad depende en lo esencial de su entorno estratégico más inmediato, la importancia de sus relaciones de seguridad con otros actores internacionales y la gravitación de una agenda internacional menos ligada a una definición exclusivamente territorial de la seguridad se han incrementado.

De aquí que Chile no agote su política de defensa en la protección del territorio, por lo demás plenamente vigente. Ella se ha enriquecido en virtud de la apertura de su economía, del proceso de reforma de las instituciones políticas internacionales donde el país participa de la dinámica de la globalización y de la importancia creciente de las crisis internacionales originadas en conflictos intraestatales o en amenazas no estatales.

La cooperación no significa minimizar o cambiar las funciones y misiones que han venido desarrollando y cumpliendo las Fuerzas Armadas a través de su historia, sino que implica orientar parte de sus esfuerzos a colaborar en el propósito de la comunidad mundial por generar entornos internacionales seguros y sostener impulsos hacia la integración.

De manera semejante a los efectos de la disuasión, la cooperación internacional contribuye a estabilizar las relaciones internacionales, no sólo mitigando conflictos sino también previniéndolos (recuadro 30).

RECUADRO 30: DISUASIÓN Y COOPERACIÓN

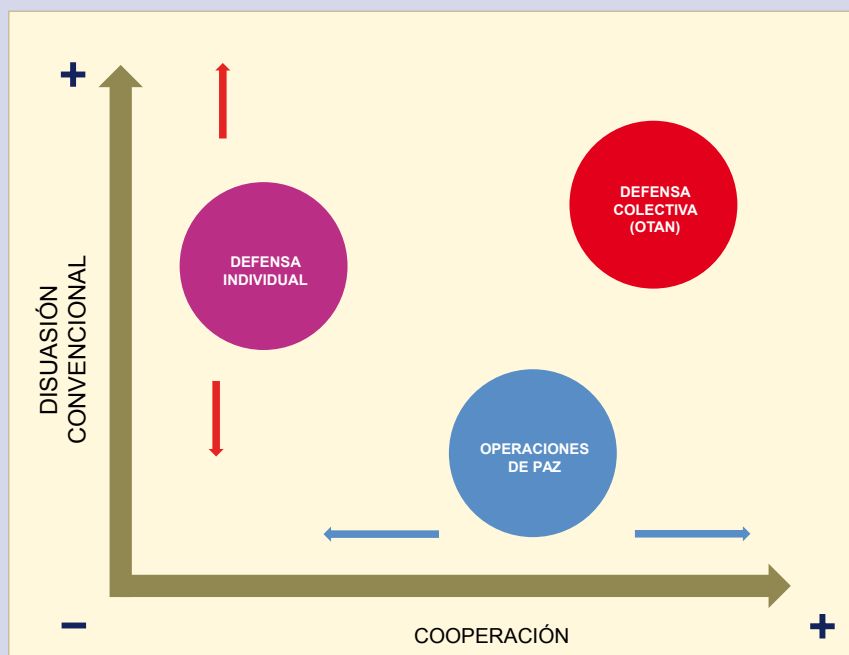
Aunque los conceptos de disuasión y cooperación forman parte del lenguaje de la defensa adoptado universalmente, ha existido controversia en el sentido de si, materializados en políticas, son compatibles o no.

Sin embargo, disuasión y cooperación no sólo son compatibles, sino que coexisten. La disuasión favorece soluciones que no son de fuerza en caso de conflicto y es, precisamente, la estabilización de las relaciones entre los Estados la condición que permite entablar relaciones de cooperación. Por otra parte, cuando dos o más países participan en una acción de tipo cooperativa entre ellos,

cada uno adquiere una visión de las capacidades de los otros que, en el caso de ser positiva, se plasma en un efecto disuasivo.

El gráfico 21 expresa la posibilidad de que la disuasión y la cooperación coexistan como modalidades de empleo de la fuerza por parte de un mismo país. La Guerra Fría proporcionó claros ejemplos donde la disuasión entre bloques defensivos (Alianza Atlántica y Pacto de Varsovia) coincidía en el tiempo con políticas cooperativas entre socios de uno y otro bloque tan sensibles para la seguridad como el abastecimiento energético. Aún más, examinando tales ejemplos es posible observar que la articulación de fuerzas (cooperación) dentro de un bloque defensivo convivía con dosis importantes de disuasión interna o, incluso, de desarrollos de fuerza nuclear (disuasión) sobre los cuales un Estado se reservaba la decisión soberana de su empleo coercitivo (disuasivo) contra cualquiera (también sus socios).

GRÁFICO 21
VINCULACIÓN ENTRE DISUASIÓN Y COOPERACIÓN





Consecuentemente, la política de defensa de Chile considera las siguientes modalidades de empleo de la fuerza en un contexto de cooperación internacional:

1. Operaciones de Cooperación Internacional

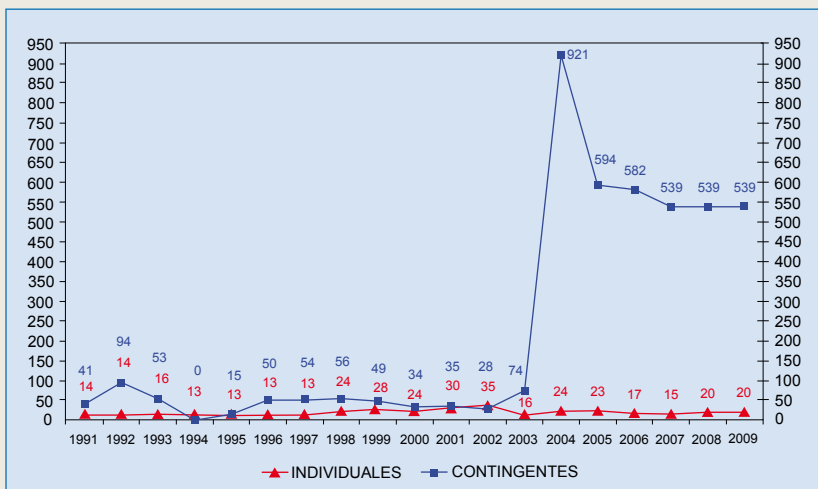
a. Operaciones de paz

El término “Operaciones de Paz” (OPAZ) no es mencionado en la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, la práctica de estas operaciones, a contar del año 1945, ha creado un número de normas que son universalmente aceptadas, conformando la base normativa para su ejecución. El propio empleo de las capacidades operativas en OPAZ exige imponer un conjunto de directrices, emitidas por la autoridad superior competente, que delinean las circunstancias y limitaciones en que la fuerza iniciará o continuará un encuentro con otras fuerzas, las que en su conjunto se denominan reglas de enfrentamiento (ROE - Rules of Engagement).

El gráfico 22 ilustra la participación del personal de las Fuerzas Armadas chilenas en operaciones de paz a partir del año 1991 y hasta diciembre de 2009.



GRÁFICO 22
PARTICIPACIÓN DE PERSONAL DE LAS FF.AA. EN OPAZ



La más reciente normativa legal que regula la participación de Chile en esta materia es la Ley N° 20.297, la que introduce modificaciones a la Ley N° 19.067 al establecer normas para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz (recuadro 31).





RECUADRO 31: LEY 20.297 SOBRE INGRESO Y SALIDA DE TROPAS

Con fecha 13 de diciembre de 2008 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley N° 20.297, que introduce modificaciones a la Ley N° 19.067 que establece normas permanentes sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y salida de tropas nacionales del mismo y que se constituye en la concreción de los esfuerzos nacionales por regular la participación nacional en operaciones de paz, al incluirse un nuevo párrafo 2° al Título II, específicamente destinado a normar la “Salida de tropas para participar en Operaciones de Paz”.

En el contexto de lo señalado precedentemente, resulta necesario destacar los siguientes elementos:

- Se establece específicamente un mecanismo ágil y periódico de información al Congreso Nacional, no sólo respecto de las misiones en las que participa nuestro país, sino que también de todas aquellas operaciones en ejecución, a fin de dar cuenta del panorama internacional en esta materia.
- Se dispone la creación de la Comisión Interministerial de Operaciones de Paz, para asesorar en forma permanente a los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional en la materia y servir de órgano de consulta y trabajo.
- Se regula el procedimiento mediante el cual el Presidente de la República solicita el pronunciamiento del Senado, ya sea para iniciar la participación nacional en una operación determinada, o para solicitar su prórroga, el cual es detalladamente riguroso en los antecedentes que debe acompañar, de manera que la Cámara Alta pueda pronunciarse con la máxima información posible y disponible.
- Regula expresamente el empleo en operaciones de paz de fuerzas combinadas, esto es, fuerzas compuestas por contingentes de Chile y uno o más países que actúan conjuntamente en un mismo teatro de operaciones. En este caso, la salida de nuestras tropas estará sujeta a la condición suspensiva de que los terceros Estados con cuyas tropas se participa combinadamente hayan autorizado la salida de sus

propios contingentes. Esto, y para salvaguardar el principio de soberanía, sin perjuicio de que Chile decida participar independientemente en la operación de paz a que la fuerza combinada hubiese estado destinada.

- Contempla un mecanismo de autorización rápida de salida de tropas en tres casos de excepción. Frente a estas situaciones excepcionales, que no podrían estar sujetas a los procedimientos normales del Título II, el Senado deberá pronunciarse, en conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 53 de la Constitución Política, dentro de un plazo que el proyecto de ley establece en 48 horas desde que el Presidente de la República le eleva su solicitud.
- Consagra la facultad presidencial de revocación de la autorización de entrada o salida de tropas, en todo momento, mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y firmado por el Ministro de Relaciones Exteriores. Se dispone, asimismo, que el retorno de las tropas nacionales debe hacerse a la brevedad posible si fuese necesario, y en cualquier caso dentro del plazo de un año.
- Contempla una definición legal del concepto de tropa, entendiéndose por tal "a todo personal militar, armado o no, e independientemente de su número, organización o de la modalidad en que lo haga, que entre o salga del territorio nacional para el desempeño de actos de servicio".

Los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas establecen las bases legales para llevar a efecto las Operaciones de Paz, pudiéndose identificar dos líneas generales: operaciones de mantenimiento de la paz (asociadas al Capítulo VI) y las operaciones de imposición de la paz (asociadas al Capítulo VII).

- Mantenimiento de la paz (PKO)

Las PKO (Peacekeeping Operations), o bien OPAZ, pueden contemplar misiones como observadores militares, fuerzas de mantenimiento de



la paz o una combinación de ambas. En general, son misiones cuyo objetivo principal es detener o apaciguar un conflicto entre dos o más Estados, manteniendo separados a los beligerantes y estabilizando la situación. Las misiones de observadores militares están integradas por oficiales no armados y las fuerzas de mantenimiento de la paz portan armas pero solamente para defensa propia. El uso coercitivo de la fuerza por parte de las tropas desplegadas queda autorizado sólo en ese caso: la defensa propia.

En lo fundamental, estas operaciones se ejecutan para verificar los acuerdos de tregua acordados entre partes beligerantes, requiriéndose el despliegue de efectivos de mantenimiento de la paz para apoyar los esfuerzos diplomáticos de establecer un acuerdo político. Entre las tareas que deben cumplir las fuerzas militares de paz destacan las de disuadir a quienes quieran oponerse a los acuerdos de tregua, velar por el cumplimiento de la desmovilización y desarme, cooperar en la rehabilitación y reinserción de los combatientes, así como otras funciones relacionadas con la reconstrucción del Estado y sus capacidades institucionales.

El concepto estratégico de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ha evolucionado por el cambio que ha tenido el carácter de los conflictos con los años. En efecto, las operaciones de mantenimiento de la paz han debido ocuparse cada vez más de conflictos intraestatales y guerras civiles.

- Imposición de la paz

Son operaciones que tienen como propósito mantener o restaurar la paz, autorizándose el empleo coercitivo de la fuerza militar en situaciones donde se ha determinado la existencia de una amenaza, infracción o incumplimiento de la paz o acto de agresión.

Las operaciones de imposición de la paz requieren que el despliegue de las fuerzas se realice en forma rápida, en orden a establecer una significativa y visible presencia militar. Para esto las fuerzas militares cuentan con una organización establecida que define zonas protegidas, permite efectuar la planificación, coordinación y control de las operaciones militares en los países o territorios en conflicto, y brinda la protección y resguardo de las fuerzas ante un posible ataque por parte de fuerzas beligerantes.

En estos casos, la fuerza militar internacional opera en conformidad al

Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. El carácter impositivo de la operación se refiere a la exigencia de cesar las hostilidades aun cuando las partes involucradas no lo deseen. Por lo mismo, este tipo de operación de paz implica aceptar eventuales situaciones de combate para las tropas participantes, incluida la probabilidad de que se produzcan bajas propias.

- Operaciones de paz multidimensionales

Son operaciones que se conciben con la participación integrada entre componentes civiles y militares, y propenden a resolver no sólo el problema de seguridad, sino también a estimular el desarrollo, promoviendo el Estado de derecho. Para esto se establecen mecanismos confiables de justicia y se atienden las necesidades especiales de la población civil. Al mismo tiempo, se aborda el desarme de los ex combatientes, su desmovilización y su reintegración social.

Se las conoce también como operaciones de tercera generación¹⁷ y suponen la participación, además del componente militar, de organismos civiles tanto públicos (policiales, representantes de organismos internacionales, observadores electorales, etc.), como privados, todos los cuales deberán coordinar sus tareas en función del éxito de la misión encomendada y el logro de objetivos comunes. En el plano militar, lo anterior conlleva la necesidad de que al interior de la fuerza desplegada exista una unidad especializada en establecer canales de comunicación entre el conjunto de los organismos participantes.

Este tipo de operaciones se han concebido como producto de conflictos donde la nación afectada puede quedar en una condición de Estado fallido, es decir, donde el Estado es incapaz de entregar bienes públicos a la población por la destrucción de la institucionalidad y de la gobernabilidad.

- Aplacamiento de crisis humanitarias

En su más reciente desarrollo, la política del Estado de Chile sobre participación en OPAZ, además de reconocer los tipos generales ya descritos, incluye el siguiente caso especial: el empleo de sus medios militares para impedir graves daños a la población civil en una zona

¹⁷ Las OPAZ de primera generación consideran la observación y el monitoreo de treguas; en tanto que las de segunda generación involucran el empleo de la fuerza interponiéndose entre fuerzas rivales.



de conflicto armado, según determinación del Consejo de Seguridad de la ONU (crisis humanitaria).

2. Operaciones Nacionales de Protección

La forma y modalidades en que el Estado de Chile puede participar en operaciones de intervención en el ámbito internacional realizadas por fuerzas chilenas con propósitos de protección de nacionales, civiles o militares, en condiciones de riesgo inminente para sus vidas, se encuentra regulado en la Ley N° 19.067, modificada por Ley N° 20.297, que explícitamente establece normas para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz e incluye esta modalidad de empleo de la fuerza en un contexto de cooperación internacional. Dada la inestabilidad y variabilidad de los escenarios en que estas operaciones podrían ejecutarse, siempre existirá el riesgo de que la situación evolucione a escenarios de violencia, que obliguen a desarrollar ciertas operaciones de carácter bélico para contener tal situación.

Las operaciones de tropas chilenas contempladas bajo esta modalidad son las siguientes:

a. Operaciones de protección o evacuación de tropas nacionales

Son aquellas que se ejecutan en caso de inminente peligro para la vida del personal que conforma las tropas chilenas en el extranjero, desplegadas en una misión de paz. Suponen el incremento, por un período no superior a 30 días, del contingente autorizado a fin de protegerlas o facilitar su evacuación.

b. Operaciones de protección, rescate y evacuación

Son las que se ejecutan para proteger, rescatar o evacuar a personas no combatientes ni armadas, de nacionalidad chilena, que se encuentren en una zona de conflicto con peligro inminente para sus vidas.

3. Operaciones Nacionales de Ayuda Humanitaria

Chile empleará fuerza militar de manera no coercitiva ni coactiva para colaborar con terceros Estados frente a situaciones donde se estimen necesidades masivas de ayuda como producto de emergencias no derivadas de un conflicto armado. Los conceptos de asistencia humanitaria y mitigación de desastres naturales están directamente ligados con este tipo de operaciones.

Entre las operaciones en las que se contempla el empleo de tropas chilenas bajo esta modalidad se encuentran las siguientes:

a. Operaciones de asistencia humanitaria

Son operaciones destinadas a aliviar el sufrimiento humano ante los efectos producidos por desastres naturales o causados por el hombre. Estas operaciones son efectuadas comúnmente por organizaciones civiles especializadas y la acción militar se centra en la asesoría para la organización, conducción y control, brindando seguridad, y prestando apoyo para facilitar la movilidad y sostenimiento.

b. Operaciones de mitigación de desastres o catástrofes

Estas operaciones surgen de las consecuencias de desastres naturales o causados por el hombre y su propósito es la de restablecer, en el más breve plazo, los servicios básicos necesarios para sostener la vida de las personas en las áreas afectadas.

El gráfico 23 muestra la participación histórica de Chile en operaciones de paz de las Naciones Unidas.



GRÁFICO 23 PARTICIPACIÓN HISTÓRICA DE CHILE EN OPAZ ONU



DESARROLLO DE LA FUERZA

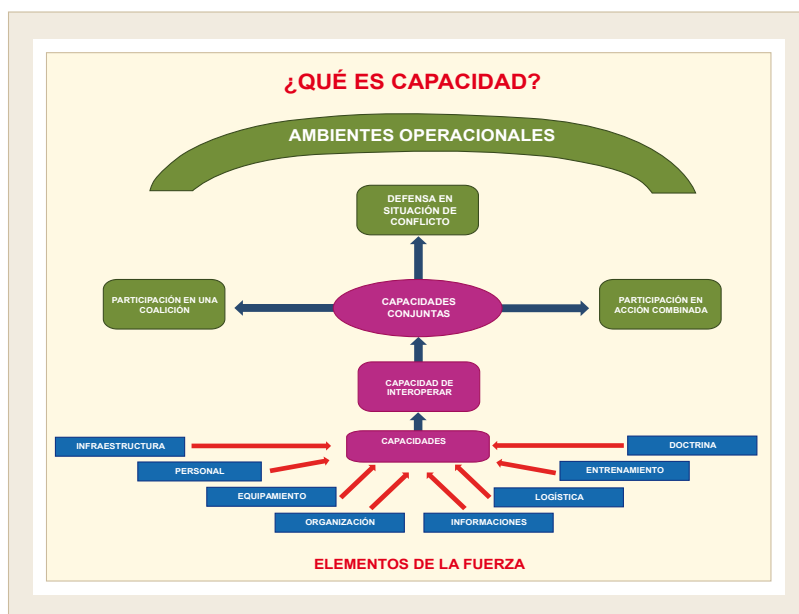
Capítulo XIV

El desarrollo de la fuerza es el proceso orientado a definir y generar los medios necesarios para disponer de determinadas capacidades militares.

En este contexto, se entiende por "fuerza" a los medios organizados y entrenados, en conformidad a una determinada doctrina de empleo, que entregan las capacidades necesarias para alcanzar objetivos asignados.

De igual forma, la capacidad es la habilidad para cumplir exitosamente tareas o misiones asignadas, así como para soportar y aprovechar efectos, dentro de diferentes ambientes. Existirá capacidad conjunta cuando se disponga de la habilidad para cumplir exitosamente tareas o misiones asignadas empleando fuerzas de distintas instituciones militares bajo un mando único (gráfico 24).

GRÁFICO 24
DEFINICIÓN DE CAPACIDAD





La planificación del desarrollo de la fuerza es un elemento central de la política militar y requiere tener en cuenta una visión conjunta del empleo de la fuerza para orientar los planes de desarrollo institucionales de la fuerza.

XIV.1. Desarrollo de Capacidades Conjuntas

Existe consenso en que los conflictos armados contemporáneos no pueden ser enfrentados sino por medio de un mando único que, independiente de quien lo ejerza, maneje adecuadamente el concepto de "la acción conjunta" y conduzca fuerzas de todas las instituciones como un todo orgánico que se estructura y dimensiona según el objetivo a lograr. En esto radica la importancia de desarrollar capacidades conjuntas.

Estas capacidades conjuntas aluden a la existencia de organismos conjuntos de mando, a procesos interinstitucionales de educación y entrenamiento, a sistemas administrativos y logísticos susceptibles de actuar integradamente y con una catalogación común. Un paso hacia el logro pleno de estas capacidades es la existencia de una doctrina conjunta y de sistemas de mando y control que permitan ejercer el mando sobre las fuerzas partícipes en una maniobra conjunta. Este desarrollo requiere apoyarse, en general, en el concepto de interoperatividad.

En el caso nacional, los procesos de modernización en curso en el sector defensa exigen, entre otros desarrollos, de la puesta a punto de un ciclo de planificación que contenga significativos elementos orientados a fortalecer los emprendimientos actuales y los que sea necesario hacer para lograr mayores niveles de capacidad conjunta.

A los esfuerzos realizados hasta la aparición del Libro de la Defensa del año 2002, se deben sumar las iniciativas impulsadas a partir de las experiencias obtenidas por Chile en el campo de los ejercicios conjuntos y de las operaciones internacionales de paz desde entonces. Particularmente, en este último ámbito, la participación de fuerzas militares chilenas en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) ha permitido obtener valiosas lecciones en materias conjuntas.

Entre los avances más recientes están los siguientes:

- Creación del Centro de Entrenamiento Conjunto Norte.
- Desarrollo de sistemas de mando y control conjunto.
- Centralización en materia de planificación y ejecución de ejercicios conjuntos en el Estado Mayor de la Defensa Nacional.
- Elaboración de la doctrina conjunta.
- Establecimiento de la Oficina de Catalogación común
- Perfeccionamiento en educación, agregando nuevas instancias de formación a los periodos conjuntos en las Academias de Guerra.
- Concepción y ejecución conjunta de operaciones internacionales de paz.
- Proyectos de desarrollo tecnológico en el área de aplicación militar conjunta.
- Creación del Estado Mayor Conjunto (EMC)

XIV.2. Desarrollo de la fuerza terrestre

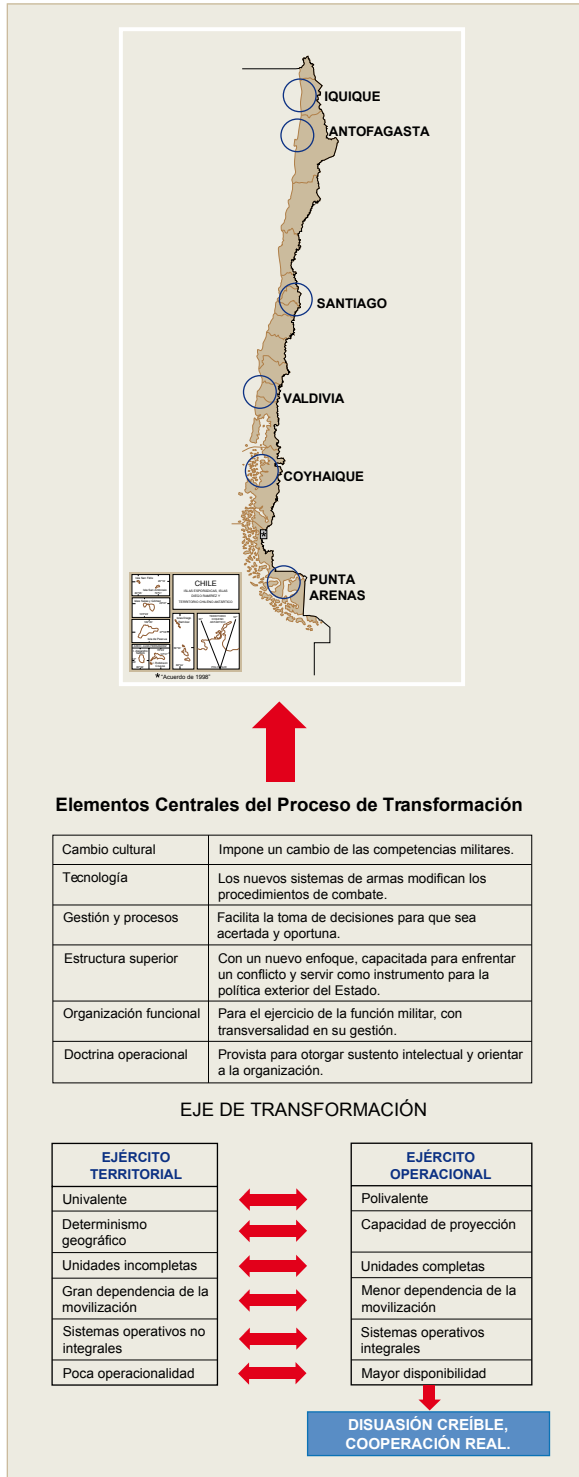
El Ejército está en un proceso de transformación para modificar su estructura, reorganizar su fuerza, adecuar su enseñanza y reformular la gestión institucional. A partir del año 2002, el proceso adquirió un renovado impulso y se concretaron los primeros objetivos importantes en la reorganización de la fuerza (gráfico 25).

En este contexto, se hizo imperativo concebir y elaborar una planificación estratégica que recogiera un diseño actualizado para desarrollar una fuerza terrestre adecuada a las nuevas realidades en cuanto a doctrina, estructura y tecnología.

La doctrina se reformuló para otorgar un soporte intelectual y orientar a la organización en los nuevos procedimientos y competencias militares. La estructura de la fuerza se diseñó para sustentar nuevas capacidades y potencialidades. La tecnología se incorporó para hacer más eficiente y eficaz el empleo de la fuerza terrestre.



GRÁFICO 25 ELEMENTOS DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL EJÉRCITO



Las demandas institucionales derivadas de estos cambios han impuesto la tarea de establecer procesos en la nueva estructura superior del Ejército, acordes con una definición de funciones matrices (planificación, preparación, acción y apoyo), que permitan desarrollar y consolidar la transformación institucional.

En la planificación matriz institucional, el Plan de Gestión y Desarrollo Estratégico del Ejército "OMEGA" se fijan objetivos estratégicos de desarrollo, así como fases y tareas a los organismos de la institución, en un horizonte temporal al año 2018. A su vez, el Plan de Racionalización de la Estructura y Desarrollo de la Fuerza del Ejército "BALLESTA" considera las previsiones, actividades, fases y tareas para el desarrollo específico de la fuerza terrestre, en un horizonte al año 2014 (gráfico 26).

GRÁFICO 26
PLANES DE DESARROLLO DEL EJÉRCITO





XIV.3. Desarrollo de la fuerza naval

La Armada definió sus objetivos estratégicos al año 2010 por medio de su proceso de planificación institucional. El principal de ellos ha correspondido al desarrollo de capacidades para cumplir sus roles y funciones. En esta perspectiva, se efectuó una renovación de las unidades de superficie, aeronaves, submarinos y patrulleros marítimos, a través de diferentes programas y proyectos, apoyados por iniciativas destinadas a mejorar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos asignados.

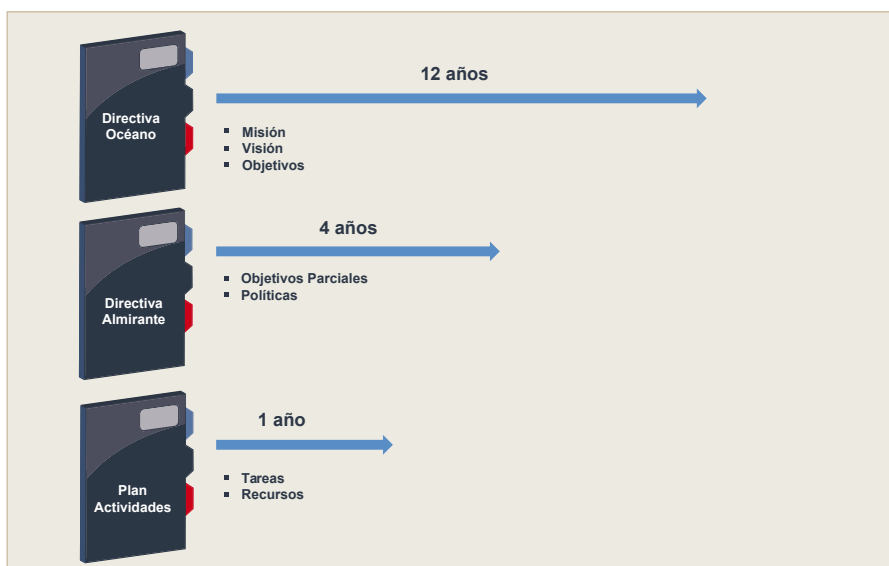
Esta modernización privilegia las capacidades de la defensa para el actuar conjunto con otras instituciones de las Fuerzas Armadas y de manera combinada con otras armadas extranjeras; asimismo estos esfuerzos consideran el desarrollo de capacidades para ejercer las responsabilidades institucionales en el ámbito de la custodia y vigilancia de los intereses marítimos nacionales, la seguridad de la vida en el mar y la investigación científica tanto hidrográfica como oceanográfica.

La Armada asume que la naturaleza de las amenazas de incidencia en el escenario marítimo son dinámicas y generan, por lo tanto, un impacto sobre el diseño de las fuerzas que deberán operar en el futuro.

Según esta realidad, el desarrollo de capacidades es un proceso continuo que determina los grandes objetivos de la planificación estratégica institucional, la cual se estructura en los siguientes tres niveles de gestión (gráfico 27):

- La Directiva "Océano", que define la misión permanente de la Armada, su visión institucional y las estrategias necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos identificados. Comprende un período de doce años y en la actualidad se encuentra vigente la Directiva hasta el año 2022.
- El Plan "Almirante", que orienta la prosecución de los objetivos establecidos en la Directiva "Océano" a través de definir objetivos parciales y políticas para cada ámbito. Este Plan se proyecta a cuatro años.

GRÁFICO 27
PLANES DE DESARROLLO DE LA ARMADA



- El Plan Anual de Actividades, que establece las tareas específicas y asigna los recursos a los “mandos administradores”, en el marco de cada año calendario, con el objeto de avanzar hacia el logro de los objetivos definidos en la planificación superior ya mencionada.
- Sistema de Apoyo a la Gestión Estratégica

La Armada ha realizado un importante esfuerzo por optimizar la eficiencia, eficacia y transparencia en el empleo de los recursos disponibles, evolucionando hacia un Sistema de Apoyo a la Gestión Estratégica. Se trata de un sistema basado en una metodología de gestión para organizaciones sin fines de lucro que ha permitido diseñar una estructura destinada a elevar el grado de alineamiento entre la planificación estratégica y su correspondiente ejecución. Esto se logra mediante la comparación periódica entre lo planificado y lo realizado, y los resultados sirven para realimentar el proceso de planificación.



XIV.4. Desarrollo de la fuerza aérea

El proceso de modernización de la Fuerza Aérea de Chile está orientado a desarrollar una fuerza moderna y potente. Para mantener vigente el potencial institucional, se hace necesario conjugar tres factores fundamentales: preparación del capital humano, evolución tecnológica y recursos financieros.

En materia de innovación tecnológica se requiere ir modificando, y finalmente reemplazando, el material aéreo cada cierto tiempo y capacitando, consecuentemente, a su personal. Por lo mismo, la reposición de los aviones de combate debe considerar, por una parte, el cumplimiento de sus ciclos de vida, escalonándolos entre sí a través de los años; y, por otra parte, la ventaja que brinda una plataforma moderna al otorgar un alto grado de disponibilidad derivado de su tecnología. Contar con equipos más eficientes permite costos de operación más bajos y aumenta el tiempo entre fallas.

Para satisfacer los propósitos enunciados, el proceso de modernización está sustentado en el plan de desarrollo institucional. Considerando tanto la situación actual como el cumplimiento de la misión y de la visión estratégica de la Fuerza Aérea, este plan establece, entre otros, los siguientes objetivos:

- Estructurar una fuerza que cumpla con las exigencias de la guerra moderna y que apoye eficientemente a la política de defensa nacional.
- Desarrollar y consolidar capacidades para lograr una mejor integración en fuerzas multinacionales destinadas a la imposición y mantenimiento de la paz.
- Estructurar un sistema de educación continua e integral, que entregue oportunamente a la Institución el personal que necesita, en cantidad y calidad, y que sea compatible con el nivel de vanguardia de los sistemas operativos.
- Modernizar y adecuar los sistemas de administración, logísticos, personal y finanzas, de manera que faciliten la gestión con el propósito de lograr un mejor entrenamiento de la fuerza.

Los objetivos estratégicos de desarrollo de la Fuerza Aérea, contenidos en sus planes respectivos al año 2020, están concebidos para permitir estructurar una fuerza que incorpore sistemas avanzados en materia tecnológica, tales como aviones, sistemas de vigilancia radárica, electrónicos e informáticos, misiles antiaéreos de corto y mediano alcance, y tecnologías de información y gestión, sin dejar de mencionar lo relativo a la investigación en áreas de sensores ópticos y explotación de imágenes satelitales.

La complementariedad en el desarrollo de cada una de estas áreas permitirá alcanzar un nivel tecnológico en fuerza, supervivencia e información, que asegure un predominio en la aplicación de poder aéreo, en el momento que sea requerido.

De lo señalado en los planes de desarrollo de la Fuerza Aérea al año 2020 se desprenden dos grandes objetivos en el área de proyección tecnológica (gráfico 28):

- Incorporar tecnología de punta y generar una masa crítica que permita obtener de ella el máximo beneficio, y
- Participar activamente en el desarrollo de tecnologías, en conjunto con universidades y empresas.





GRÁFICO 28
PLANES DE DESARROLLO DE LA FUERZA AÉREA

