

CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA*

Permítanme iniciar mis palabras señalando que es un orgullo para mí volver a esta Escuela Militar, donde estuve bien joven, como Ministro de Defensa Nacional. Voy a proceder a leer este documento, porque se ha dado la feliz coincidencia de que estemos hoy día de aniversario de este ministerio de largas tradiciones.

Hace más de siete décadas, el 8 de julio de 1932, se promulgó la Ley 243 que estableció la existencia del Ministerio de Defensa Nacional.

Surgía así una entidad que, después de haber nacido en 1814 y transitado en la historia con diversas denominaciones y esquemas orgánicos, unificó en una sola Secretaría de Estado a las subsecretarías de Guerra y de Marina -sobre la base de los ministerios homónimos existentes hasta entonces-, con la Subsecretaría de Aviación creada en 1930.

Más tarde, el 28 de octubre de 1947, producto de las prácticas del propio Ministerio y algunas experiencias derivadas de la recién concluida II Guerra Mundial, se puso en vigencia el Reglamento Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, cuyo contenido solo sería modificado en 1976 para incorporar a Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones como parte de las instituciones dependientes de esta Secretaría de Estado.

Cabe señalar que, dentro de los organismos dependientes establecidos en el Reglamento de 1947, se consideró al Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, hoy Estado Mayor de la Defensa Nacional, en tanto instancia asesora y coordinadora del Ministro de Defensa Nacional en materias de carácter militar.

Sin embargo, es relevante destacar que, ya desde los inicios de la vida independiente de nuestro país, el diseño estatal contempló la existencia de una clara y específica función de resguardo de los nacientes intereses nacionales respecto de amenazas y riesgos externos -particularmente el propio interés de la emancipación- y una herramienta institucional de gobierno para el ejercicio de dicha función por parte del Jefe del Estado.

La naturaleza de esta función es lo que convierte a la defensa en una de las funciones primarias e intransferibles del Estado y es para su ejercicio que el

* Clase Magistral del Ministro de Defensa Nacional, Sr. Francisco Vidal Salinas, con motivo del 195º Aniversario del Ministerio de Defensa Nacional, dictada en la Escuela Militar del "Libertador Bernardo O'Higgins", con fecha 13 de marzo de 2009.

Ministerio, con sus organismos propios e instituciones dependientes, existe y que sus funcionarios, civiles y militares, profesionales, técnicos y administrativos, trabajan.

Esto es lo que celebramos al cumplirse 195 años desde la creación de la Secretaría de Guerra en 1814, durante el gobierno del Director Supremo don Francisco de la Lastra. Una fecha que, en esta oportunidad, hemos querido recordar unificando nuestra conmemoración con el inicio del año lectivo de las academias y escuelas de las instituciones de la defensa.

Bueno es preguntarse, entonces, ¿cómo nos encuentra este nuevo aniversario ministerial?

En tal sentido, lo primero es señalar que el proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa está ya en su segundo trámite constitucional en el Senado de la República y fue aprobado por la Cámara de Diputados.

Durante el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, que culminó con la aprobación del proyecto, las Asociaciones de Funcionarios del Ministerio, de las subsecretarías y de la Dirección Administrativa tuvieron un relevante papel, tanto por sus aportes en el debate en comisiones, como por su concurrencia a las instancias de votación.

Esa actitud de compromiso con los intereses del Ministerio demostró claramente la visión e interés del personal respecto del esfuerzo modernizador que está llevando a cabo esta Secretaría de Estado.

Esa conducta constituye, además, una evidente demostración del modo cooperativo en que todos quienes trabajan en el Ministerio han asumido el esfuerzo por transformarlo y dotarlo de su primera ley orgánica.

Por lo mismo, no puede sino hacerse un explícito reconocimiento al personal y organismos que se desempeñan bajo la dirección del Ministro de Defensa, y en forma muy especial a los dirigentes de las Asociaciones de Funcionarios.

Señoras y señores:

Fundado en su organización, y sostenido por sus funcionarios, civiles y militares, el Ministerio ha sido capaz de asumir tareas complejas y tareas nuevas.

También se ha constituido en el puente de las iniciativas gubernamentales destinadas a consolidar la confianza entre las organizaciones militares y la sociedad civil.

Conscientes de la importancia para el país de facilitar esa fluida relación, el Ministerio ha abierto espacios de integración de las instituciones militares y de orden público no solo, como es lógico, en áreas de decisión política donde se definen materias de su competencia, sino también en aquellas que, derivado de su responsabilidad social corporativa, hace necesario disponer de su opinión y entregarles misiones en apoyo de la sociedad que en nada desvirtúan su función principal.

Al contrario, se trata de misiones que constituyen oportunidades efectivas para compartir vivencias solidarias con el pueblo al que las instituciones se deben.

UN SISTEMA DE DEFENSA EN FORMA: ¿QUÉ ES?

Señores alumnos y profesores de los institutos de la Defensa:

El año pasado, con ocasión de esta misma ceremonia de inauguración del año lectivo, se les expuso el contenido de la agenda ministerial en función de un objetivo preciso descrito como la construcción de un sistema de defensa.

La convicción que sustenta nuestro esfuerzo es que la actual institucionalidad del sector, particularmente la estructura orgánica del Ministerio, pero no solo ella, es insuficiente para dar adecuada respuesta –con eficiencia en el uso de los recursos y eficacia en el logro de sus objetivos– a las demandas que surgen de la protección de los intereses nacionales frente a los riesgos externos.

Esa convicción no es aislada o parcial: desde perspectivas complementarias, pero no contradictorias, la compartimos todos los actores del sector defensa.

Tampoco es arbitraria o sin fundamento: la constatamos al enfrentar tareas crecientemente complejas, como por ejemplo, las que componen la agenda de la cooperación internacional en el campo de la defensa, y que asumimos básicamente con las mismas capacidades humanas y orgánicas que teníamos hace 20 años, momento del fin de la Guerra Fría.

No obstante, nuestros desafíos han cambiado. Permítanme mencionar solo un ejemplo.

La ley promulgada el año 2008 que regula la salida de tropas chilenas al exterior contempla especialmente normas relativas a operaciones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas.

Sin embargo, también norma el envío expedito de tropas chilenas al exterior frente a tres situaciones singulares: una, corresponde al auxilio de fuerzas chilenas que, participando en una operación de paz de las Naciones Unidas, requieran ser rescatadas y repatriadas; la otra se refiere al rescate de nacionales chilenos que se encuentren en una zona de conflicto armado con peligro inminente para sus vidas y, la última, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU ha solicitado con urgencia el despliegue de fuerzas a una zona de conflicto armado con el objeto de impedir grave daño a la población civil.

Hacer eficiente tales normas, es decir, la facultad presidencial de disponer de tropas para responder a dichas misiones, no es solo cuestión de contar con un instrumento militar apropiado. Se requiere disponer de un sistema de defensa donde todas las piezas funcionen convergentemente: las encargadas de considerarlas en la planificación de la defensa; las que deben concebir las capacidades necesarias de adquirir o de mantener, las que deben generar los proyectos de inversión correspondientes; las que deben evaluarlos y aquellas que asignan los recursos financieros y los gastan; las que fijen los objetivos políticos y militares, junto a aquellas que permitan gestionar los aspectos no militares que las operaciones de paz supongan y las que ligen el sector con las distintas instancias estatales involucradas.

Por eso, y las demás necesidades de cambio que requiere la defensa, concebimos nuestra agenda como un esfuerzo de reforma global.

Indudablemente, se ha avanzado en este camino. Un elemento que ha facilitado enormemente este avance ha sido la integración de las instituciones uniformadas a los equipos gubernamentales y/o a las instancias de trabajo establecidas entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional en el curso del proceso legislativo, donde sus razonadas opiniones y la rigurosidad de sus aportes se hacen necesarias.

Este tratamiento participativo en temas tan sensibles constituye una prueba clara del crédito depositado por la conducción política en los cuerpos armados de la República y, recíprocamente, de sus mandos o direcciones hacia las autoridades del Ejecutivo.

No podemos, por lo tanto, sino felicitarnos por el nivel de concierto que hoy existe en el sector, materializado en un ambiente de plena confianza y amplio

respeto, con el propósito de actuar en bien de la seguridad nacional en sus dos dimensiones: interna y externa.

En este contexto, hemos conseguido incorporar, mediante normas legales aprobadas por unanimidad en el Congreso Nacional, una serie de innovaciones institucionales favorables para el mejor desenvolvimiento de la defensa nacional. Aquí se encuentran normas que cubren un espectro amplio de asuntos, desde las plantas profesionales hasta la ley que ya mencioné sobre salida de tropas chilenas al exterior, militares o policiales, para participar en operaciones internacionales de paz. También deben mencionarse los cambios introducidos en la Constitución Política de la República el año 2005, específicamente en materias de defensa y seguridad.

Esta reforma constitucional, además de refrendar la clara posición pública de nuestro país en cuanto al modo de enfrentar las exigencias de la seguridad nacional, estableció que Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones pasen a depender del Ministerio responsable de la seguridad pública. Si bien los cambios efectivos no se han materializado, es necesario considerar que, en un plazo razonable, así sucederá y estas dos respetadas instituciones dejarán el Ministerio de la Defensa Nacional.

Lo anterior significará ordenar la organización estatal para cumplir adecuadamente sus funciones primarias de seguridad, de relaciones exteriores y de defensa cuando se trate de resguardar el interés de Chile en una esfera internacional de aristas cada vez más interdependientes.

En un sistema bien configurado es requisito que cada una de sus unidades constituyentes tenga una estructura delimitada, una función clara y una posición precisa en relación con las demás en el entorno, porque es solo a partir de estas condiciones que se las puede agrupar en subsistemas, vincularlas cooperativamente y, en definitiva, integrarlas en un sistema más amplio; en este caso, el Estado.

LEY DEL MINISTERIO: UNA PIEZA CLAVE DEL SISTEMA

En ese contexto, el proyecto de ley para modernizar nuestro Ministerio es una pieza central del esfuerzo por modernizar la defensa nacional –particularmente la configuración política de la defensa, la estructura de la gestión de proyectos y gastos de inversión asociados y la conducción de la defensa– en la perspectiva de la meta a la que queremos llegar: implantar un sistema de defensa en forma.

Es decir, un sistema que, por una parte, considere los espacios de conducción política y estratégica, el proceso de resolución y los niveles de decisión,

la formulación de objetivos y el desarrollo de capacidades para alcanzarlos; pero que, por otra parte, los integre y articule para que formen un todo unitario, capaz de evitar trastornos orgánicos al momento de enfrentar una crisis internacional o una guerra externa, garantizando así que podamos superar con éxito la primera o, de no ser posible asegurar la paz, lograr la victoria en la guerra.

Es un diagnóstico compartido en la comunidad de defensa de nuestro país que la actual estructura orgánica de nuestra defensa no permite articular adecuadamente la conducción de esta.

El propio Instituto Libertad considera que “la conducción política de la defensa, para lograr su cometido, requiere contar, en primer lugar, con una posición de jerarquía real; en segundo lugar, con una capacidad material y jurídica de decisión, y en tercero, con una estructura capaz de soportar las responsabilidades del sector. En todos estos espacios nuestro actual Ministerio muestra falencias significativas”.

De acuerdo con este diagnóstico –que por lo demás es el que nosotros mismos hicimos al elaborar el proyecto de ley–, lo que se pretende es disponer de una institucionalidad sectorial que permita a las autoridades civiles y a los mandos militares adoptar las soluciones necesarias frente a las amenazas que pongan en peligro la seguridad externa de nuestro país.

Se trata de contar con un sistema de defensa capaz de hacer un continuo proceso de análisis que facilite la toma de decisiones en los distintos niveles de conducción de la defensa y mantener actualizada la planificación que de tales decisiones, contemplando escenarios probables, definiendo objetivos posibles y estimando costos a los que habrá de asignarse recursos.

En el nivel político superior, este proceso de análisis debe conducir a resoluciones políticas, que deberán plasmarse en acciones ejecutadas mediante el empleo de las herramientas que todo Estado dispone para abordar la seguridad exterior: el esfuerzo diplomático y el uso de los medios de la defensa en el marco de lo estratégico.

Sin duda, el empleo de esta segunda herramienta, que corresponde a la función de defensa, no puede concebirse de manera aislada ni autónoma de la primera. La política exterior la orienta y el esfuerzo diplomático consecuente se manifiesta en cualquier escenario donde la defensa sea llamada a actuar, según la decisión política adoptada.

De aquí que uno de los aspectos significativos de la estructura sistémica que se pretende establecer se fundamenta en la forma y continuidad de un proceso de decisiones que garantice soluciones apropiadas y posibles para nuestra particular realidad; soluciones que, en el caso de la defensa nacional, son generadas en los siguientes niveles de decisión:

- Un nivel donde el o la Presidenta de la República –autoridad responsable de la conducción política del Estado–, asesorado por los organismos pertinentes y en función de las capacidades disponibles, define los objetivos políticos del país y las formas de alcanzarlos. Y, dentro de estos, aquellos que apuntan a garantizar la seguridad externa.
- Otro nivel donde, en el caso que alguno de los objetivos políticos de la seguridad externa requieran de la fuerza militar para su consecución, el o la Presidenta de la República resuelve, ahora con la integración de la pertinente asesoría estratégica al proceso de decisiones, las formas de acción respectivas.

En ese contexto, el proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa propone un modelo en el que la conducción de la defensa corresponde a una atribución exclusiva del Presidente de la República, quien dispone de la totalidad de los recursos nacionales, privados o públicos, para establecer las soluciones del caso y, en consecuencia, los objetivos políticos por alcanzar, junto con la aprobación de la planificación respectiva.

Cuando la solución de una amenaza hace necesario prever o considerar el empleo disuasivo o coercitivo de la fuerza militar, las decisiones del Jefe del Estado dan paso a los objetivos y planes correspondientes; dentro de ellos, los que incumben a las Fuerzas Armadas en su conjunto y a las fuerzas asignadas a las operaciones.

Finalmente, a partir de esas decisiones, el proceso ingresa al terreno de lo estratégico, donde el mando y la asesoría respectiva deberán establecer los objetivos de ese nivel, las formas de acción para conseguirlos y los medios necesarios que lo permitan.

No obstante, hay controversia sobre el umbral donde termina lo político y comienza lo estratégico. O sobre cómo debe concebirse cada ámbito: si como compartimentos estancos, donde los militares no entran en la esfera política y los

políticos no invaden la esfera de lo estratégico, o bien como esferas donde lo político y lo estratégico se compenetran.

Una concepción estanca o hermética topa con la realidad, donde ambos ámbitos se funden. No es que en la realidad ellos se confundan, ya que son distintos, sino que se compenetran hasta el punto de que un autor como John Keegan, tal vez el mejor historiador militar británico, se declara dudoso de la existencia de una estrategia pura.

A la vez, el politólogo norteamericano Eliot Cohen muestra, en su estudio sobre el Mando Supremo, el activo, y por lo demás normal, involucramiento del liderazgo político en la conducción de la guerra y de las campañas de la guerra.

Pero una mirada más flexible de las esferas de la política y de la estrategia, y por lo mismo más real, no es la que recoge la estructura superior de la defensa vigente.

En Chile se ha acuñado el concepto del nivel político-estratégico de decisión y de conducción. Esta es una forma de salvar las dificultades que nos impone nuestra concepción de los ámbitos político y estratégico como compartimentos estancos; pero tal vez no sea la fórmula más idónea.

Dentro de la esfera de lo estratégico existe, sin embargo, como bien conoce la mayoría de ustedes, el ámbito o nivel de la conducción estratégica de las fuerzas militares asignadas a las operaciones. Esto es ya una esfera propiamente militar.

Es interesante el resultado que muestra el análisis comparado hecho en nuestro Ministerio para ilustrar las soluciones incorporadas al proyecto de ley que lo moderniza. Allí quedó demostrado que, entre los ocho países estudiados por el Ministerio para evaluar los niveles de conducción de la defensa, la regla general es que la conducción estratégica de las fuerzas asignadas a las operaciones está entregada a un mando militar, de carácter unipersonal, aunque las soluciones orgánicas en que este mando está inserto sean propias de cada país.

Otra conclusión nítida es que, existiendo una clara definición de quién es el responsable de esa función, todos los esquemas orgánicos tienen costos de ajuste para enfrentar un escenario de conflicto externo y que los esquemas más simples –y, por lo mismo, con los menores costos de ajuste– no son necesariamente los más efectivos en términos militares.

Para responder a la naturaleza de esos problemas, la defensa nacional requiere ser dotada de una ley marco que permita dar los siguientes pasos:

- Primero, modificar la estructura superior de la defensa para simplificarla en órganos y funciones, y organizarla claramente sobre la base del principio de la preeminencia del liderazgo civil encarnado en el Presidente de la República y en su ministro colaborador en el sector de la defensa.
- Segundo, disponer de un espacio institucional, estructuralmente bien situado en el Ministerio y organizado como Subsecretaría de Defensa, donde se generen las políticas y los planes que materialicen la función de defensa y se produzca la reflexión necesaria para sostenerlas.
- Directamente relacionada con este espacio institucional, y para contribuir a la tarea de reflexión tan necesaria, pero también tan ausente en el esquema institucional de nuestro Estado, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos deberá tener un papel relevante.
- Tercero, disponer de un espacio institucional, organizado como Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, que concentre el conjunto de responsabilidades administrativas en relación con las instituciones armadas y sus respectivas plantas de personal. Pero, sobre todo, donde se canalicen, gestionen y controlen los recursos financieros asignados a los proyectos de inversión aprobados, particularmente –aunque no únicamente– aquellos que tengan que ver con el desarrollo de la fuerza.
- Cuarto, disponer de un espacio institucional, organizado como Estado Mayor Conjunto, donde se materialice una concepción conjunta del empleo de la fuerza en una doctrina de acción permanente; donde se entregue asesoría al mando militar encargado de estas tareas en la paz y de su aplicación en el conflicto, cuando el liderazgo político de la nación así lo determine.
- Quinto, dotar al sistema de defensa de una cadena de mando que, originándose en el Presidente de la República, permita un flujo armónico de las decisiones adoptadas y un ejercicio del mando regulado desde el escalón político hasta la conducción estratégica de las fuerzas asignadas a las operaciones.

- Sexto, consolidar a la Junta de Comandantes en Jefe como espacio de asesoría al Ministro de Defensa donde cada rama pueda exponer la visión institucional y su opinión en los asuntos comunes de las tres, así como en las materias relacionadas con el desarrollo de la fuerza y con su empleo, tanto en situaciones de crisis internacional como de guerra externa.

En síntesis, deseamos encaminarnos a una organización que no solo supere las deficiencias de la actual, sino que dé lugar a formas de conducción de nuestra defensa en que las facultades de las distintas autoridades estatales y sectoriales, así como las funciones de cada uno de los organismos involucrados, efectivamente obedezcan a los requerimientos de un enfoque sistémico.

CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA: SU DOCTRINA

Quiero detenerme ahora en un aspecto crucial de la transformación que pretendemos. Me refiero a la formulación de la doctrina de conducción de nuestra defensa nacional.

Más allá de constituir un imperativo para lograr el funcionamiento eficiente del sistema, esta doctrina debe integrar un conjunto de principios que oriente, de manera precisa y clara, los esfuerzos de todos los actores involucrados, desde la autoridad política responsable de la seguridad externa del país hasta las fuerzas que llevan a cabo las campañas y las operaciones.

Sé que no es una tarea fácil. Pero tenemos el pleno convencimiento de que el país dispone de las capacidades para cumplirla adecuadamente.

Frente a ese desafío, mi responsabilidad como Ministro de Defensa Nacional será entregar las orientaciones a tener en cuenta para este trabajo.

Por consiguiente, a continuación detallaré las indicaciones que me parecen pertinentes:

1. En cuanto a la conducción de la defensa: Debe considerarse que es una función eminentemente política, puesto que la solución de conflictos –y, dentro de ellos, los de carácter externo– es, en cualquier régimen de gobierno, una atribución privativa de quien ejerce la jefatura del Estado.

En efecto, la siguiente concepción de la Ministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet, expuesta en septiembre de 2004 en la ANEPE, así

lo demuestra: “El gobierno y la administración del Estado es de responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo (...) Este marco institucional tiene varias consecuencias. En primer lugar, sanciona el principio de subordinación y plantea, a la vez, la necesidad de que el Ejecutivo tenga –en materia de defensa– una efectiva capacidad para conducir la política de defensa y la política militar. Pero no riñe con la teoría política democrática el que civiles y militares se integren para entregar elementos de juicio a quien corresponde decidir y, por lo tanto, conducir”.

En este escenario de decisiones en cuanto al empleo de recursos para garantizar los objetivos que se establezcan en materia de seguridad externa, quien ejerza la jefatura del Estado dispone, dentro de aquellos recursos, del empleo coercitivo de la fuerza como mecanismo extremo para resolver situaciones de conflicto externo.

De ocurrir así, la Constitución Política de la República establece que esa autoridad debe “asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas”, es decir, una función que, a juicio del ex Presidente Patricio Aylwin, ha sido “la tradicional en la historia constitucional chilena”.

Ahora bien, la conducción de la defensa suele asociarse –más aún limitarse– a la conducción de la guerra.

Sin embargo, esa es una concepción errada, estrecha, porque el empleo de la fuerza militar corresponde a uno de los mecanismos al que los Estados recurren para resolver o intervenir en conflictos internacionales.

Por lo mismo, la doctrina que se proponga debe incorporar como elemento base lo ya establecido en el Libro de la Defensa Nacional del año 2002, en el sentido de que “la conducción de la defensa es el proceso mediante el cual se adoptan las decisiones para guiar y dirigir la defensa del país”. Un proceso que “fluye por un conducto regulado y sistemático desde el nivel de decisión más alto del Estado (...) hasta el nivel estratégico o propiamente militar”.

La idea es que estos conceptos, que forman parte de nuestra política de defensa, sean llevados al plano de la ejecución doctrinaria, lo que a la fecha no ha ocurrido.

Disponer de la ley orgánica del Ministerio nos permitirá llenar este vacío, al generarse los espacios institucionales que describí anteriormente.

2. Respecto de las decisiones del conductor político: La organización actual de nuestra defensa, establecida en los años 60 del siglo pasado, contempla un nivel de conducción político-estratégico donde se situarían las decisiones del Presidente de la República dirigidas a prever, evitar o resolver situaciones de seguridad externa mediante el empleo de la fuerza militar.

En realidad, no existe un nivel de conducción así entendido. El Jefe del Estado siempre adopta decisiones políticas y, ante situaciones como la descrita, puede requerir, ciertamente, de elementos de juicio generados desde la esfera de lo estratégico.

Parece más adecuado a esta forma “ambiental” de entender el nivel político-estratégico la siguiente perspectiva, y me permito citar aquí nuevamente la concepción de la ex ministra Bachelet: “(...) la intuición señala que lo político-estratégico se trata de un encuentro entre la política –representada por civiles– y la estrategia –representada por militares– para integrar las perspectivas que les son propias a cada estamento. Una suerte de síntesis que, se entiende también intuitivamente, constituye un ejercicio de integración civil-militar (...) El antiguo debate sobre la correcta relación entre política y estrategia -el poder y la fuerza- se resuelve en la síntesis político-estratégica, donde la política fija los fines del esfuerzo nacional frente a un conflicto y la estrategia aporta el modo de emplear las distintas fuerzas del país -incluida la fuerza militar”.

En consecuencia, es conveniente analizar esta definición orgánica a fin de, primero, establecer si efectivamente, según las modernas doctrinas de dirección de la crisis internacional y la guerra externa, corresponde o no la existencia de un nivel de conducción tan específico, o bien solo debe formar parte de una de las dimensiones al interior del nivel político. Y, segundo, de acuerdo con lo que se determine como solución, construir la posición doctrinaria respectiva.

Esta preocupación, por lo demás, no es nueva. De ello dan cuenta las discusiones o planteamientos académicos de los últimos años donde se ha expuesto la necesidad de actualizar los procesos de conducción de la defensa.

Diseñados hace casi medio siglo, en una época donde solamente se concebía la paz y la guerra como escenarios sucesivos de un conflicto internacional, tales procesos no consideran entre esos escenarios, tal como nuestra propia historia nos enseña, los episodios o períodos de crisis internacional como la expresión del conflicto con mayor probabilidad de ocurrencia.

A la fecha, no existen normas legales y reglamentarias que permitan enfrentar ese tipo de condición. Es decir, el ordenamiento jurídico chileno reconoce como situación de conflicto externo, de modo explícito, solo a la guerra externa, no obstante que el concepto de crisis corresponde a una elaboración doctrinaria de uso habitual en el lenguaje moderno de las relaciones internacionales y de la defensa, ya considerada en nuestros dos libros de la Defensa Nacional.

Para resolver este vacío, es necesario explicitar normativamente el concepto de crisis. De hecho, se lo ha incorporado al proyecto de ley orgánica del Ministerio como parte de las innovaciones doctrinarias en que se fundamenta la modernización de nuestra defensa, proposición que, reitero, apunta a la existencia de un sistema de defensa en forma, capaz de garantizar plenamente la acción del Estado en materias de seguridad externa.

3. Respecto de la conducción estratégica de las fuerzas asignadas a las operaciones: Es importante tener en cuenta que esta es de carácter eminentemente militar y el mando y la organización de tales fuerzas serán los previstos en la planificación secundaria de la defensa nacional. Esto permite dar a los medios la necesaria flexibilidad organizativa que las distintas situaciones demanden y contar, al mismo tiempo, con un claro instrumento por el cual se establezca la estructura de tales fuerzas.

En la organización de la defensa propuesta en el proyecto de ley orgánica del Ministerio de Defensa esta carencia estructural se soluciona, como ya señalara, mediante la figura del Jefe de Estado Mayor Conjunto, autoridad que participará activamente en la concepción de empleo de las fuerzas asignadas a las operaciones y, entre otras tareas, será plenamente responsable de su entrenamiento conjunto.

De este modo, y durante la paz, el Jefe del Estado Mayor Conjunto no ejerce mando sobre tales fuerzas. Sin embargo, durante situaciones de

crisis internacional o guerra externa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto tendrá la responsabilidad de conducirlas.

Por tanto, mandarlas, si así lo dispone el Jefe del Estado.

Aún más, en el modelo estratégico diseñado cobra importancia doctrinaria la existencia de dos líneas de conducción de las fuerzas militares: una dirigida al desarrollo de la fuerza, función que queda entregada de manera exclusiva y permanente de los Comandantes en Jefe de las respectivas instituciones, y, otra, de preparación y empleo de las fuerzas asignadas a las operaciones, que correspondería a una función circunstancial del Jefe de Estado Mayor Conjunto en caso de crisis o guerra externa.

En este diseño, en consecuencia, no existe la posibilidad de una contienda de mando en la cúpula de la jerarquía militar.

Es preciso insistir que con esta figura y funciones del Jefe del Estado Mayor Conjunto no se pretende la designación de un nuevo Comandante en Jefe, incluso si esa autoridad pudiera contar con un grado jerárquico similar a los mandos superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

En efecto, los Comandantes en Jefe seguirán ejerciendo el mando de sus respectivas instituciones con el objeto de mantener operacionales los medios terrestres, navales y aéreos que requiere la defensa del país, incluidos aquellos que, según la planificación, se encuentren asignados a las operaciones. Por su parte, el Jefe del Estado Mayor Conjunto ejercerá la conducción estratégica y tomará el mando de dichas fuerzas solo cuando el Jefe del Estado disponga la activación de la planificación de la defensa nacional.

Nótese que el modelo diseñado de conducción estratégica militar no se limita a la conducción de las fuerzas asignadas a las operaciones, sino que cubre el ciclo completo de planificación y preparación y empleo de esos medios, esencialmente en su dimensión conjunta.

Este modelo dejará atrás las debilidades orgánicas experimentadas en otros momentos de nuestra historia y garantizará el empleo eficiente de la fuerza militar dentro del sistema de defensa, minimizando o acotando costos de ajuste.

La innovación de la figura del Jefe del Estado Mayor Conjunto respeta y asimila peculiaridades nacionales, como la existencia de los Comandantes en Jefe, y encuentra sus antecedentes en los circunstanciales generales en jefe nombrados para conducir las fuerzas militares en las confrontaciones bélicas del siglo XIX, figura establecida en las Ordenanzas Generales del Ejército de ese período.

Del mismo modo, la designación de una autoridad para dirigir el empleo conjunto de fuerzas puede ser comparada con los ministros en campaña o con la disposición que confiere la responsabilidad de poner en ejecución los acuerdos referidos a las fuerzas conjuntas al Presidente de la Junta de Comandantes en Jefe.

Por consiguiente, lo que se pretende es perfeccionar, de manera realista y racional, la estructura estratégica de la defensa del país con soluciones asociadas a nuestra particular realidad, mediante la puesta en vigencia, entre otras medidas que modernizarán el sector, de un modelo de conducción estratégica eminentemente chileno, definido luego de un prolongado proceso de discusión que contó con el significativo aporte de las Fuerzas Armadas.

Distinguidas autoridades e invitados, profesores y alumnos:

Nos encontramos frente a una tarea de proporciones que habrá que asumir en un futuro próximo como parte esencial de la agenda del Ministerio.

La tarea consistirá en proponer los principios en que debe sustentarse el modelo de conducción de la defensa, sin perjuicio de aquellos principios que corresponda establecer para permitir la adecuada integración de las fuerzas terrestres, navales y aéreas, en tanto órganos de la misma naturaleza, a la maniobra estratégica concebida dentro del sistema de defensa nacional.

En buena medida, esta labor habrá avanzado con el proceso de elaboración de Libro de la Defensa Nacional 2010, documento de Estado donde podrán incorporarse sugerencias sobre esta materia.

En este sentido, la nueva versión del Libro de la Defensa podrá interpretarse como un aporte al esfuerzo doctrinario hecho por los dos anteriores.

En una mirada en perspectiva, se constata que el Libro de 1997 estableció el terreno conceptual básico en el que civiles y militares pudieran interactuar

profesionalmente; y el del año 2002 profundizó el universo conceptual de la defensa y lo organizó nítidamente en torno a la noción de Política de Defensa.

La tercera versión pretende profundizar en la política de desarrollo de la fuerza, mostrando, primero, la situación de nuestra defensa al año 2010 a partir de los nuevos conceptos producidos desde el año 2002, las nuevas políticas formuladas o implementadas, los nuevos procesos puestos en práctica y las nuevas estructuras diseñadas o materializadas; y, segundo, elaborar y probar instrumentos metodológicos que permitan prefigurar escenarios en el horizonte del año 2020 útiles para la planificación de capacidades.

Las líneas de trabajo montadas están produciendo interesantes insumos para la redacción del Libro de la Defensa Nacional 2010 y avizoramos que habrá una serie de aspectos o disyuntivas sobre las que habremos de pronunciarnos que no alcanzarán a ser incorporados en este documento. Tanto los contenidos que se logren producir y que se aprueben para su publicación, como aquellas disyuntivas pendientes de resolución, deberán servir de referente para la tarea de proponer las líneas de contenido de la doctrina de conducción estratégica militar.

En consecuencia, nuestras tareas programáticas serán, en primer lugar, sacar adelante la ley de modernización del Ministerio y todo lo que ella implica; segundo, culminar exitosamente la elaboración del Libro de la Defensa Nacional 2010, y, tercero, abordar la compleja tarea de elaborar la doctrina de defensa nacional cuando el sector se encuentre en condiciones de abordarla.

Todo esto se hará con la forma de trabajo que sé que es propia de este Ministerio, cartera en que me ha correspondido subrogar a su titular desde el año 2003 en varias oportunidades.

Gracias a este estilo de trabajo mancomunado, compenetrado, entre civiles y militares, se ha podido alcanzar un nivel de concierto en este sector que no es solo provechoso para la defensa, sino para la propia unidad del país y la formulación, implementación y promoción de políticas de Estado en el ámbito de la seguridad nacional y en la contribución a la paz y estabilidad internacionales.

Quiero finalizar mis palabras expresando a todos quienes se desempeñan en el sector defensa, civiles y uniformados, particularmente a quienes trabajan en el Ministerio de Defensa y a quienes enseñan o aprenden en las academias de nuestra defensa y del ámbito de la seguridad pública, los sentimientos de gratitud de la Presidenta de la República y de su gobierno por el sacrificio, el esfuerzo y la

dedicación demostrados para permitir el buen cumplimiento de las funciones que les competen.

Dentro de esos sentimientos, creo justo reconocer, en particular, la meritoria gestión de mi antecesor, José Goñi, quien condujo al Ministerio de Defensa Nacional en un período especialmente prolífico en iniciativas y cambios, consolidando así la puesta en marcha de un efectivo proceso de reforma de esta Secretaría de Estado, impulsando con fuerza y promoviendo con entusiasmo la mayor parte de las materias que les acabo de exponer.

Quiero decirles además que tenemos la orientación estratégica definida por la Jefa de Estado; la conducción de este Ministerio bajo mi persona en el último año de gestión de la Presidenta Bachelet, estará orientada por dos principios: Uno, la Política de Defensa es una política de Estado. Dos, el trabajo con las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad debe representar a todos y todas las chilenas.

Esa va a ser la línea de conducción de este ministro, porque como lo dije ayer y lo reitero hoy día delante de ustedes y de los mandos, uno como civil se siente orgulloso de poder trabajar con las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad que, a su vez, son las instituciones más prestigiadas, más confiables y más creíbles de la sociedad chilena. Por lo menos para mí, y sin duda para la Presidenta, que vivió esta experiencia, es un orgullo.

Finalmente, quisiera desearles a los alumnos de los institutos aquí presentes el mayor de los éxitos en este año de estudios. Doy por inaugurado el año lectivo de los institutos y escuelas del sector defensa nacional.

Muchas gracias

