

LA MOVILIZACIÓN NACIONAL DE CHILE. SU CONCEPCIÓN FRENTE A LOS NUEVOS ESCENARIOS Y TENDENCIAS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA (II PARTE)*

CÓMO LA MOVILIZACIÓN NACIONAL PASA A CONSTITUIR PARTE DE LA SEGURIDAD DE UN ESTADO

HÉCTOR BERNAL SERRANO**

This article reflects the way in which, in the current scenarios, the support to war given by the nation is a way of mobilization per se. That is to say: mobilize the will of the nation.

INTRODUCCIÓN

La anterior publicación titulada “La Movilización Nacional de Chile, su concepción frente a los nuevos escenarios y tendencias de la seguridad y defensa”, tenía como objetivo entregar inicialmente al lector una visión de lo que es la movilización y cómo opera en Chile, analizar sus limitaciones conforme a los nuevos escenarios, exponer las responsabilidades de los Campos de Acción y proponer una visión del empleo de la movilización para cualquier estado de excepción constitucional que el país lo requiera... Es así como una forma de complementar estos lineamientos, a base de las tendencias actuales de los conflictos, el autor se permite dar a conocer un análisis particularizado de la experiencia de Israel,¹ donde se puede evidenciar claramente *el empleo de la Movilización Nacional, como parte de la seguridad de un Estado*.

ISRAEL, SU REALIDAD Y PRINCIPALES DESAFÍOS

Israel es un país pequeño en territorio, de hecho a lo largo de sus 600 kilómetros de fronteras apenas tiene en promedio 20 kilómetros de ancho. A su vez cuenta, con una población que bordea los 6 millones de habitantes. A lo largo de sus fronteras, no muy lejos de la línea limítrofe con el Líbano y Siria, por ejemplo, encontramos en Israel un Ejército y una gran cantidad de fuerzas militares en convivencias con poblaciones civiles, ciudades de frontera y municipios en límites con Egipto, en donde conviven civiles y Fuerzas Armadas en forma permanente.

* Este artículo corresponde a una segunda parte del publicado con el mismo título en la edición N° 95, correspondiente al período julio-septiembre 2004.

** Capitán de Corbeta IM (RN), Magister en Seguridad y Defensa, mención Gestión Política Estratégica, Diplomado en Seguridad y Defensa, Graduado del Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos, ingeniero en Gestión Pública, actualmente se desempeña como Jefe de Planificación y Estudio del Departamento de Movilización en la Dirección General de Movilización Nacional.

¹ Participación del CR. Menahem Shembach, Jefe de la Unidad de Reclutamiento del Ejército de Israel, en el Seminario Internacional de Sociedad, Gobierno y Fuerza Pública en situaciones de Emergencia, Bogotá D.C. Colombia, 2002.

Es un país pobre en recursos naturales y monetarios. Las cifras hablan por sí solas; Israel tiene un Producto Interno Bruto (PIB) de 86.000 millones de dólares, mientras que las naciones árabes tienen un PIB de 226.000 millones de dólares, e incluso, son ricos en recursos naturales como el petróleo. En los tiempos que se vive, es sabido que *el petróleo es poder*, por consecuencia se trata de un recurso muy importante en el mundo. Israel no tiene petróleo.

Lo expuesto no debe desconocer determinadas ventajas de carácter estratégicas que posee Israel en relación a sus vecinos, básicamente en la diferencia sustancial existente en los niveles educacionales entre judíos y árabes, como asimismo, el alto porcentaje del presupuesto que Israel destina a investigación científica tecnológica.

En este orden de ideas ¿Cuál es el principal desafío que enfrenta Israel? El primer nivel de desafíos tiene que ver con los países vecinos, porque son sus enemigos, Siria y el Líbano. Al sur está Egipto, el cual junto a Jordania han llegado a un acuerdo de Paz con Israel. Existe la esperanza que en el futuro próximo se puedan firmar acuerdos similares con Siria y el Líbano, de tal forma de lograr la paz. El segundo y tercer nivel de desafíos incluyen países como Arabia Saudita, Libia e Irán. Fue en 1991 que Israel se dio cuenta que este nivel de desafíos puede también desatar una guerra.

Es así como se ha visto la acumulación de poderío y de fuerzas, lo que quiere decir que existen condiciones de incertidumbre; de cara a ello, es muy difícil lograr construir una fuerza en medio de la incertidumbre. Pero las principales dificultades de seguridad radican en la comparación con los vecinos, se tiene una población muy pequeña, en relación a los países árabes que son más grandes y fuertes que el Estado de Israel. Si se contara el número de tanques, los recursos y el número de soldados que tienen estos países, su proporción supera a las cantidades que posee Israel. En segundo lugar, es sumamente difícil mantener un estado de guerra durante un prolongado tiempo.

Para Israel es muy difícil, mejor dicho imposible, librar una guerra social y económica durante tanto tiempo, la experiencia dejada en la guerra con el Líbano permitió aprender lecciones fundamentales sobre cómo un Estado no puede darse el lujo de estar librando guerras todo el tiempo. Entonces cabe la pregunta, ¿Cuál es la diferencia en la doctrina de defensa de Israel?

La realidad de Israel nos demuestra que no pueden perder ninguna guerra porque, de acuerdo a su concepción, una bala en un arma puede significar el ser o no ser y muchas veces no se tiene más que una opción, la de disparar. Además, bajo una visión de nivel estratégico, esto permite evitar la guerra por medios políticos y tener una postura de disuasión que sea viable. Se cree en la estrategia de prevenir la guerra por medios políticos, porque lo último que se desea hacer es tener que ir a la confrontación armada.

Por otra parte es importante y necesario determinar el resultado de la guerra rápidamente y de manera decidida; si existe la obligación de librar una guerra se tiene que determinar cuál es el resultado, de manera resuelta y veloz, en este escenario es realmente importante hacer el ejercicio de forma eficaz, al mismo tiempo, como se ha visto en las grandes cadenas de televisión, se tiene que combatir al terrorismo. Es así como se tiene que convivir con el terrorismo dentro y fuera de Israel, es un hecho evidente con todos los ataques de los palestinos. La verdad, es muy difícil sobrevivir en estas condiciones.

De cara a lo expuesto, ¿Cuál es la principal misión de las fuerzas de defensa del Estado de Israel? En primer lugar, defender la existencia e integridad territorial y la soberanía del Estado y, en segundo lugar, proteger a sus habitantes y luchar contra toda forma de terrorismo que llegue a afectar la vida cotidiana. Lo anterior los ha llevado a integrar un Ejército fuerte y eficiente que siempre esté listo y preparado en todo aspecto.

Desde el punto de vista estratégico se debe tener una base compuesta por un buen número de hombres, necesiándose una gran cantidad de recursos, porque el enemigo tiene mucho más de lo que tiene Israel, en consecuencia, lo que se lleva a la guerra se debe saber utilizarlo. Finalmente, y no por ello menos importante, está el tema de la inteligencia. Israel está convencido que éstas son las cosas que se deben fortalecer, porque aun cuando Israel no tiene un Ejército regular como tal, hecho sumamente difícil de lograr, esa es la razón por la cual el sistema de defensa se basa en una gran reserva que es movilizada rápidamente y tan pronto se le necesita.

Dicho de otro modo; al no tener los necesarios soldados regulares se deben movilizar muy rápidamente las reservas del Ejército. En este orden de ideas, el servicio militar es obligatorio para todos los hombres y mujeres, en el caso de los hombres se debe tener una permanencia de 36 meses; en el caso de las mujeres, su permanencia se extiende durante 21 meses.

En resumen, el componente más grande del Ejército es precisamente su reserva. En ella los hombres sirven hasta entrados los 40 años. No obstante, se tienen soldados con más de 60 años de edad como voluntarios, en realidad el tema de la edad no representa un problema para Israel.

Ahora bien, ¿Cuáles son los principales elementos del concepto de defensa? En primer lugar está la disuasión, el enemigo del sistema de defensa sabe que siempre se está listo para movilizar la reserva del Ejército y que se puede hacer de manera rápida. En los últimos 50 años de la historia de Israel se ha visto que ambas partes comprenden que la guerra no es buena para nadie. Esto significa que si se puede evitar ir a la guerra, se considera como el mejor de los escenarios y desde luego, se espera que el enemigo piense igual. Para eso se necesita el tema de la disuasión.

Sin embargo, en el evento de que la disuasión no funcione, se tiene la advertencia temprana, la cual permite movilizar rápidamente y antes que el enemigo ataque la reserva del Ejército. Si esto no funciona, se tiene una serie de capacidades operacionales decisivas, en caso de verse obligados a ir a la guerra.

En este punto es necesario advertir de la importancia que tiene una cabal comprensión del Medio Oriente, y de esta manera especial, comprender qué se está viviendo en el Estado de Israel, para saber consecuentemente porqué se necesita tener un sistema de movilización que sea eficiente.

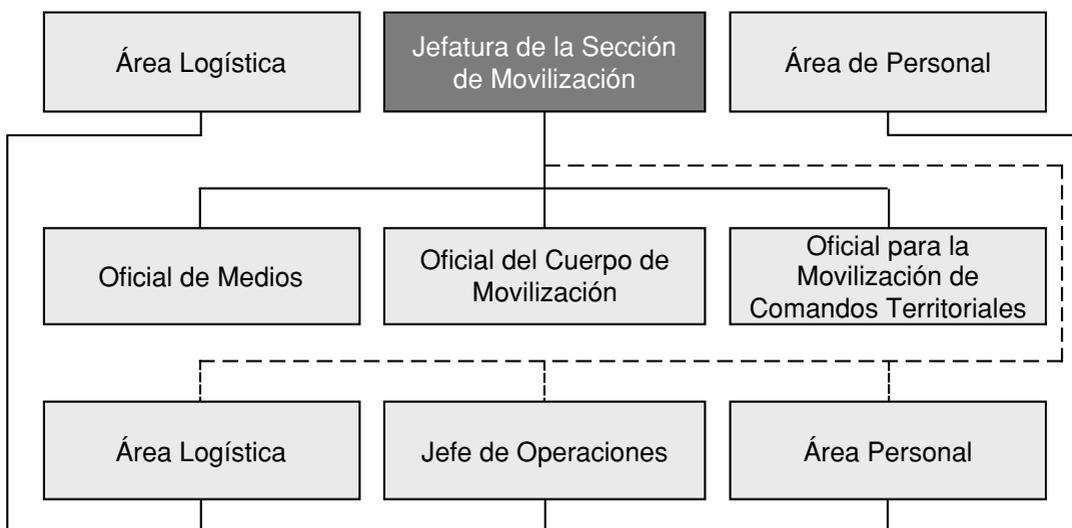
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE MOVILIZACIÓN



El sistema de movilización es parte de la Planeación Operacional, pues no puede existir planificación sin saber cuántos soldados se necesitan y cuántas unidades se requieren, es decir, cuántas unidades participan y deben ser movilizadas de antemano. Esta es la razón que explica el porqué forma parte de la unidad de Planeación Operacional.

Como se aprecia en la siguiente gráfica, la Sección de Movilización se refiere a la movilización militar y a la social, como es el caso de la utilización de los

sistemas de transporte. En época de guerra es muy importante contar con un buen transporte para un sistema de movilización, contando con la disponibilidad de vehículos civiles.



Como ya se ha señalado, el objetivo del sistema de movilización es organizar y movilizar a las fuerzas de reserva lo más rápidamente posible, como para permitir al Ejército cumplir con sus funciones en caso de una emergencia. *Una emergencia no solamente en el caso de la guerra, sino también de carácter civil.* En este segundo caso los soldados pueden estar dispuestos a ayudar al Estado a resolver el problema.

Las fuerzas de reserva del Estado de Israel están fundamentadas en una rápida Movilización, dado que se tiene que confrontar al enemigo con el manejo de las reservas a lo largo de la frontera. Los Ejércitos árabes están muy cerca y tienen la capacidad de atacar a Israel en un muy breve tiempo.

En este evento se desconoce dónde, cómo y cuándo puede ocurrir un ataque. De ahí la importancia de tener un sistema de alerta temprana para poder movilizar a las fuerzas de reserva tan rápido como sea posible. Para alcanzar este objetivo, es muy importante contar con una buena inteligencia, porque se necesita conocer del ataque antes que se produzca y para ello se requiere tener un muy buen sistema de movilización.

En el año 1973, Israel tuvo un problema de movilización porque se trató precisamente de un ataque sorpresa. Cuando no se tiene el sistema de alerta temprana, lo que se hace es utilizar la fuerza regular y después movilizar las fuerzas de la reserva, lo más rápidamente posible. Esta es la clave para asegurar el éxito de la guerra.

La principal función del sistema de movilización en cuanto a la formación es, en primer lugar, dar la orden a todos y cada uno de los soldados en cualquier momento del día o de la noche. Impartir la orden en esas condiciones permite movilizar a todos los soldados. En segundo lugar, se pretende permitir a las fuerzas organizarse de la forma más rápida y temprana, y de esta manera prepararse para sus misiones dentro de los límites de la fuerza disponible, las armas y los equipos. También es necesario que la fuerza de reserva se organice rápidamente y de esta manera se puedan contemplar todos los aspectos de hombres, equipos y municiones requeridos para la movilización. La tercera función es llevar a cabo la movilización bajo condiciones irregulares. De hecho se trata de una movilización bajo cualquier situación, incluso cuando el enemigo está tratando de entorpecer el proceso de movilización – y se procurará de hacerlo –. Se sabe que las Fuerzas de Israel se van a movilizar y, desde luego, que los enemigos de Israel organizan todo lo que necesitan para entorpecer la movilización de las fuerzas regulares y de la reserva.

El proceso de movilización de la fuerza de la reserva toma más o menos 24 horas. Siempre existe el dilema de cuándo debe uno movilizarse.

¿La movilización evitará el ataque del Ejército enemigo?

¿La movilización será interpretada como un acto provocativo?

¿Podrá llegar a interferir con la economía nacional en caso de que ésta se de por un lapso prolongado?

Para los civiles de Israel esto es algo muy complicado porque no pueden dedicarle tanto tiempo al proceso. El Primer Ministro de Israel solía decir que *cada hora de la movilización es una hora de seguridad para el Estado de Israel*.

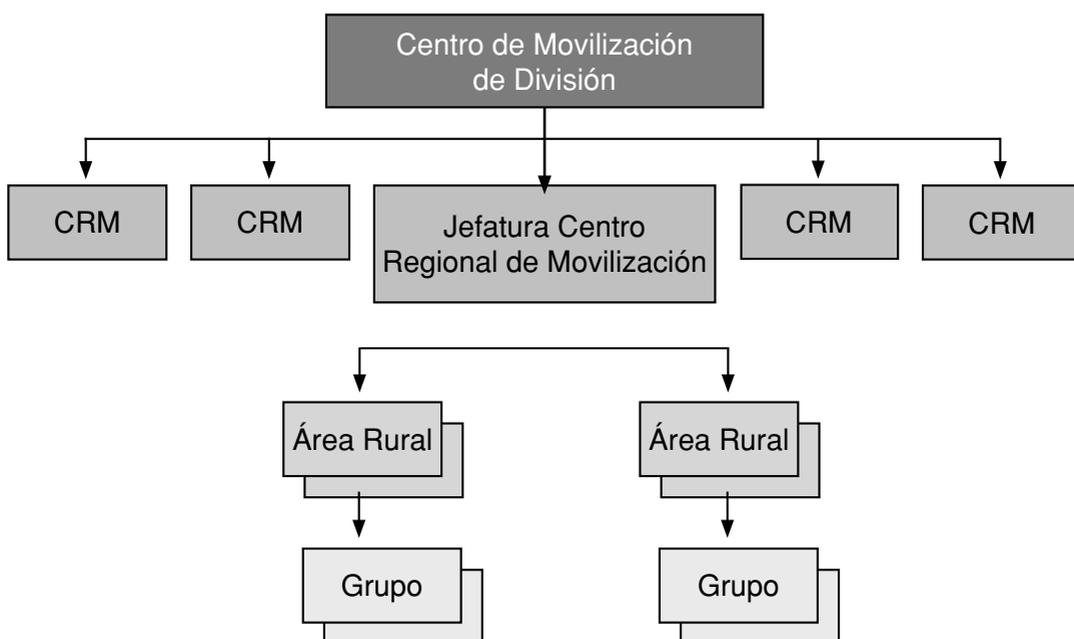
Los principios básicos del método de movilización empleado por Israel se pueden describir de la siguiente manera:

- Cada formación de reserva es responsable por la movilización de sus tropas a través del Centro Regional de Movilización (CRM). Todo comandante de movilización sabe que éste es uno de los problemas que se presenta desde el principio de toda guerra.
- Los medios para la movilización, como los vehículos e instalaciones, provienen de sectores civiles. Estos son puestos a disposición del Ejército como parte del proceso de movilización.
- El sistema de movilización es organizado por sectores territoriales con base en la dirección de los soldados. Esto forma un aspecto muy importante del sistema, debido a que se necesita estar actualizando de

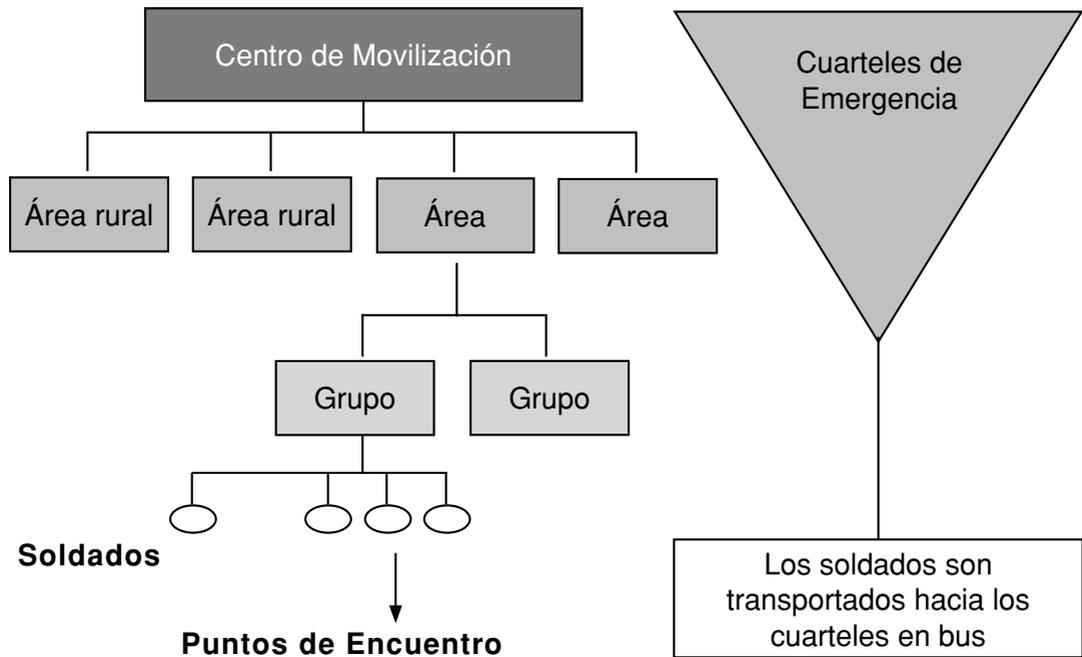
manera continua la información sobre las direcciones de las residencias de los soldados. Se puede decir que una de las partes más importantes de la movilización es el trabajo que hacen los reservistas, sabemos que hay unidades que tienen por misión movilizar a toda una División, de ahí la importancia de conservar bases de datos actualizadas para poder contactar pronta y eficazmente a las reservas.

- El sistema de movilización está en un estado constante de alerta y puede ser activado inmediatamente en cualquier momento del año y del día.
- Toda formación de reserva tiene un oficial de contacto que permanentemente está en comunicación con los soldados reservistas, reportando sus direcciones personales, sus teléfonos particulares, sus celulares, etc.
- Toda formación tiene su propio plan de transporte. La División de Operaciones tiene toda clase de vehículos que pone a disposición de todas las unidades para ser utilizados por los reservistas. Por ser la información un insumo de vital importancia, es revisada de manera frecuente y se actualiza anualmente.

El siguiente gráfico ilustra lo anteriormente expuesto. Ahora bien, todo Centro de Movilización de División cuenta con unos 10 a 15 Centros Regionales de Movilización; en cada CRM se encuentran unos 250 soldados asignados; a su vez cada CRM tiene asignadas áreas rurales y urbanas, y en cada una de esas áreas grupos compuestos por entre 15 y 20 soldados.



En este sistema encontramos dos métodos básicos de movilización, el oculto y el público. En el primero cada soldado es contactado por el jefe de su unidad, en el llamado público se utilizan los medios masivos de comunicación y de esta forma se entera a todos los soldados de la necesidad de reportarse, tal y como se representa en la siguiente gráfica:



Las diferencias entre los dos métodos se hacen más claras en materia de ventajas. El método oculto no es tan importante hoy como lo pudo haber sido en el pasado, tanto a un lado u otro de la frontera se sabe cuándo se está produciendo una movilización.

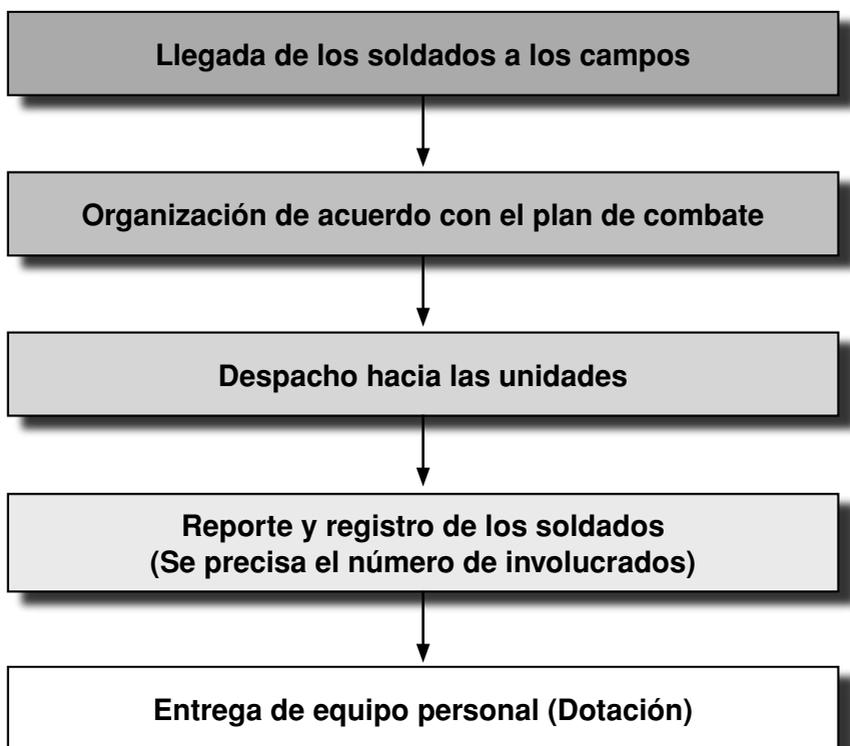
El segundo aspecto tiene que ver con la duración de la movilización cuando el llamado es público, se acorta el tiempo real de ésta. En el llamado oculto es fácil monitorear y supervisar todas las etapas del proceso. Se sabe cuándo los soldados están en el punto de encuentro porque el jefe de grupo le reporta al comandante. Se conoce qué sucede en cada parte del proceso. Cuando se hace un llamado público es difícil tener este tipo de control, los reportes se producen sólo cuando el proceso ha terminado. Cuando se habla de la simplicidad de la operación, en un llamado público no hay un proceso de distribución, factor que es verdaderamente importante y crítico cuando se trata de movilizar tanto reservista, en este caso la movilización oculta es mucho más compleja.

En materia de ejercicios de movilización, realmente es muy difícil ejercer un llamado público. En este sentido se teme una mala interpretación por parte del

enemigo, que se formen la idea que exista una preparación para la guerra, por esta razón un llamado público para los ejercicios no es utilizado y la verdad han sido pocas veces que se ha realizado este tipo de prácticas de movilización.

Finalmente viene el tema de los medios de transporte. Es mucho más fácil organizar una movilización cuando se hace un llamado oculto. Cuando sucede de manera pública, todos los medios de transporte de Israel acuden, como taxis, buses y un sinnúmero de vehículos se ven involucrados en el proceso y eso dificulta enormemente la operación. Si se trata de un llamado oculto, se pueden controlar el número de unidades, los medios de transportes y obviamente ello facilita la movilización.

Las etapas que componen el proceso de movilización, una vez que se ha impartido la orden, son las siguientes:



Pero ¿Cómo puede uno asegurarse de que el sistema funciona cuando se necesita? Sólo mediante el ejercicio. Esa es la razón por la que una vez al año se realiza uno de los tres tipos programados que se tienen. Uno de ellos es el de verificación de direcciones, este es el nivel principal. Se trata de cotejar el que tengamos la dirección de los soldados, de hecho si no conservamos los datos actualizados del lugar de su residencia, pues no llegará a su unidad. La segunda actividad progra-

mada dentro de los ejercicios de movilización, es la del punto de encuentro. Algunas veces el punto de encuentro puede cambiar y si ese es el caso, se debe estar seguro que todo soldado tiene primero su dirección actualizada y segundo, conoce cuál es el punto de encuentro y sabe como llegar a él.

Finalmente se tienen los ejercicios de movilización hacia los cuarteles. Aquí se tiene que verificar todo el sistema. Una vez que los soldados han llegado a las unidades comienzan a participar en la capacitación o entrenamiento militar para evaluar donde están las dificultades y si se han corregido las presentadas en ejercicios anteriores.

Salvo la movilización de soldados, tenemos que movilizar todo tipo de medios, incluidos los diferentes tipos de vehículos. En este aspecto, en la movilización de vehículos, sus propietarios tienen que actualizar la información de sus automóviles, venta, traspaso o accidente. Lo anterior en razón a que en un momento de emergencia, las personas deben saber a qué cuartel de emergencia debe llevar su vehículo. De hecho, el propietario debe llegar hasta el punto de encuentro y conocer el plan operativo para poder ir a sus diferentes unidades.

Dentro de las principales funciones de los vehículos de la reserva, encontramos las siguientes:

- Actualizar la información sobre su unidad de transporte, en especial las novedades que se hayan registrado de manera reciente, dado que este aspecto puede afectar la orden de movilización impartida.
- Los directores de unidad deben enviar un conductor al punto de encuentro para que éste conduzca los vehículos hasta los cuarteles de emergencia.
- Estos vehículos serán posteriormente distribuidos entre las unidades, siguiendo una metodología similar a la aplicada entre los soldados.

Hoy en día se encuentra en funcionamiento un sistema automático y computarizado en los centros de movilización, a fin de acortar y mejorar el proceso. Esta innovación permite agilizar las fases que integran el sistema, ser selectivos en la convocatoria y tener el soporte que permita, por ejemplo, utilizar los diferentes reportes enviados por los soldados desde diferentes puntos en cada parte del proceso. El sistema puede efectuar diez mil llamadas en un lapso de 4 horas. Además, arroja un reporte del resultado de las llamadas y permite verificar en su integridad todo el proceso para efectos de análisis y evaluación.

Este sistema se encuentra integrado a manera de red, a la cual sólo tienen acceso los soldados, existiendo un terminal en cada uno de los centros de movilización. La integridad del mismo se asegura con un programa específicamente

concentrado en esta labor, el cual le procura la seguridad necesaria. Forma parte de esta red un PBX automático que despacha las llamadas y a través del sistema del correo de voz contacta a los soldados impartiendo la orden de ir hasta su unidad.

Este modelo permite tener un excelente control de todo el proceso, saber cuántos soldados atendieron el llamado, cuántos se presentaron a los centros, cuántos llegaron a los puntos de encuentro y finalmente cuántos se incorporaron al proceso de movilización.

La sociedad Israelí invierte miles de fondos y recursos para evitar utilizar el sistema de movilización.

En definitiva, lo que hay que recordar es que para el Estado de Israel el sistema de movilización se acerca más a la idea de una póliza de seguro.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Lo expuesto, nos permite visualizar cómo un Estado en su conjunto se involucra en la movilización. Una sociedad es vulnerable cuando no es capaz de autoajustarse para absorber un cambio repentino o inesperado, es decir, cuando no está preparada para enfrentar sus emergencias.²

De allí que el desastre no obedezca tanto a la magnitud de la catástrofe, cualquiera que sea ella o cualquiera sea su origen, como a la falta de preparación de las estructuras sociales (economía, infraestructura, institucionalidad, formas de organización, modelos educativos, etc.) para prevenirla o para adaptarse con la flexibilidad y capacidad de respuesta necesaria que permita enfrentar sin mayores traumatismos sus efectos.³

Precisamente son estos lineamientos del tema expuesto los válidos para una reflexión en su aplicación al caso nacional, en este sentido, los estados de paz prolongados como ha sido la realidad chilena y la supuesta lejanía de un conflicto externo, afectan peligrosamente los trabajos de preparación de la movilización, pudiendo caer en la pasividad frente al tema, arriesgando con ello el éxito de dicha actividad y sus posteriores consecuencias en los diferentes campos de acción frente a un eventual conflicto.

2 WILCHES-CHAUX, Gustavo; Abogado y Cientista Político, publicación "Herramientas para la Crisis: Desastres, Ecologismo y Formación Profesional", publicado por el Sena en 1989, fundador de la Red de Estudios Sociales sobre Desastres en América Latina, actualmente trabaja como consultor independiente, profesor universitario y escritor.

3 JARAMILLO & SANTANA; Biólogos e Investigadores sobre "Emergencias Nacionales", texto de divulgación sobre emergencias forestales y agropecuarios en: "Prevención e impacto y restauración de los ecosistemas", Universidad Nacional Autónoma de México, México DF., pp 45-52. 1999.

Es así que conforme a la experiencia internacional en materia de conflictos externos, a partir de la década de los 60 éstos han sido esencialmente violentos y, por lo general de corta duración, por lo que la capacidad de reacción de nuestra Movilización debe ser excepcionalmente eficiente, eficaz y oportuno. (Conflictos Árabe-Israelí, Malvinas, Perú-Ecuador, guerras del Golfo Pérsico...).

En Chile la responsabilidad de la movilización recae en el Presidente de la República y el cumplimiento de las etapas es descentralizado y se materializa a través de los Directores de los Campos de Acción, coordinados por el Ministerio de Defensa Nacional, a través de sus órganos de trabajo, EMDN y DGMN. En este sentido, la Ley de Movilización N° 18.953 y su Reglamento Complementario, sólo se cumple parcialmente, pues ella trató -con un muy buen espíritu- de involucrar actores del más alto nivel en un tema de carácter nacional, como una forma de poner a disposición del esfuerzo bélico los medios humanos y materiales de los campos de acción.

Dicho incumplimiento parcial se refleja en la inexistencia de una real y eficaz interacción en materias de movilización a nivel interministerial, pese a lo previsto en la ley. En la práctica, la Movilización Nacional se prepara a nivel EMDN., DGMN. y FF.AA., lo que representa sólo una parte del sistema.

Derivado de lo anterior, desde la promulgación de la Ley 18.953 de Movilización, no se han habilitado las Oficinas de Movilización de los Campos de Acción interno, externo y económico. Estas oficinas deben ser coordinadas por el Ministerio de Defensa Nacional (EMDN).

Conforme a las experiencias foráneas y tendencias tratadas en el presente artículo, la movilización en nuestro país no debe ser considerada de aplicación para un solo estado de excepción constitucional, tal como se establece en la legislación nacional, donde su ejecución se lleva a cabo sólo a partir de la declaración de un estado de Asamblea, hecho que crea naturales aprehensiones en el ámbito político nacional, esto con abstracción al tipo y forma de gobierno. En definitiva, la movilización se concretaría para cooperar en cualquier estado de emergencia que el país lo requiera.

Asimismo, se reconoce la dificultad que en el transcurso del tiempo y desde que el procedimiento de planificación nacional se estableció, la imposibilidad de lograr un compromiso permanente de los diversos estamentos que deben participar, aportar antecedentes y formular requerimientos para una adecuada previsión de Movilización Nacional. Esta situación ameritaría crear las condiciones necesarias para generar el compromiso suficiente de los diferentes actores del sistema de defensa nacional que permita, en definitiva, optimizar el uso de los recursos escasos de la nación ante cualquier situación de emergencia que pueda vivir el país.

Prever, como se evidencia en el caso de Israel, es prestar toda la capacidad de respuesta de que dispone el país, para que la sociedad esté en condiciones de actuar disciplinada y coordinadamente cuando sea necesario. Esta acción de convocar las voluntades de todos los sectores de la nación a fin de solucionar situaciones de emergencia, es la Movilización Nacional.